

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701305

Sumário Executivo Passos/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 Passos/MG, no período de 08 a 12 de maio de 2017.

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

No âmbito dos recursos destinados pelo Ministério da Saúde, foi avaliado o programa/ação Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/ Atenção à Saúde da População. A ação fiscalizada refere-se avaliação sobre a adequação da contratualização da Santa Casa de Misericórdia de Passos com o Sistema Único de Saúde, representado pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais com interveniência da Secretaria Municipal de Saúde de Passos, além da avaliação do Termo de Ajuste de Conduta para financiamento complementar do Serviço de Urgência e Emergência prestado pela Entidade aos municípios da macrorregião de Passos. Realizou-se, também, a verificação da adequação da aplicação dos recursos para custeio da UPA 24H e a aplicação dos recursos financeiros repassados à Santa Casa de Misericórdia de Passos, por meio de convênios com o Fundo Nacional de Saúde. Além disso, procedeu-se à inspeção física dos equipamentos adquiridos, sendo avaliada a quantidade adquirida e entregue, as especificações técnicas e o efetivo uso.

Referente aos programas/ações do Ministério do Esporte, foi fiscalizada a obra de construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE no município. O empreendimento está sendo executado com recursos repassados do Orçamento Geral da União a título de transferência

obrigatória, além de recursos próprios do município, a título de contrapartida. Os trabalhos de fiscalização foram realizados junto à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura de Passos/MG, abrangendo a verificação do estágio de execução das obras, a avaliação da regularidade do processo licitatório e do contrato firmado, a análise dos preços dos serviços contratados e a avaliação de aspectos técnicos relativos ao projeto e à sua execução.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	106290
Índice de Pobreza:	23,88
PIB per Capita:	10.267,03
Eleitores:	71791
Área:	1339

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	8.856.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		2	8.856.000,00
MINISTERIO DO ESPORTE	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	1	4.138.956,38
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO ESPORTE		1	4.138.956,38
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		3	12.994.956,38

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 Passos/MG no âmbito do Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, foram constatadas falhas na aplicação dos recursos federais examinados. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância.

No que se refere aos recursos destinados à saúde, com base nos exames realizados, conclui-se que existem falhas de gestão dos gestores locais do SUS em relação à contratualização da Santa Casa de Misericórdia de Passos, inadimplência do município em relação aos serviços de plantões de urgência e emergência prestados por essa Entidade, além do desabastecimento da UPA 24H do município.

Quanto à obra de construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE, foram constatadas situações que exigem providências de regularização por parte dos gestores responsáveis pelo empreendimento, bem como situações que, apesar de não ensejarem providências para regularização, configuraram-se como falhas. No que se refere à situação da obra, verificou-se durante a execução dos trabalhos de campo, que a sua execução estava paralisada. Foi apresentado pela prefeitura um novo cronograma físico-financeiro, definindo a retomada das obras para junho de 2017 e finalização em novembro de 2017. Todavia, em consulta ao site da CAIXA, em 16 de outubro de 2017, verificou-se que a obra constava com o status de “Paralisada”.

Quanto à execução da obra, verificou-se o ateste e pagamento por serviços não efetivamente executados, fazendo-se necessária, então, a glosa do valor pago de forma indevida. Quanto à regularidade do processo licitatório, foram encontradas falhas no edital de licitação, quais sejam: (i) definição do regime de execução das obras, sem previsão legal, como “*Empreitada por Preço Global, a preços unitários por medição*”; e (ii) vedação expressa de subcontratação de todos os serviços, sendo que alguns deles são, usualmente, executados por empresas com especialidades próprias e diversas daquelas requeridas na execução das obras civis do ginásio.

Ordem de Serviço: 201700967

Município/UF: Passos/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PASSOS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 7.000.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 08 a 12 de maio de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/8585 - Atenção à Saúde da População, no município de Passos/MG.

A ação fiscalizada destina-se a avaliar a adequação da contratualização da Santa Casa de Misericórdia de Passos com o Sistema Único de Saúde, representado pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais com interveniência da Secretaria Municipal de Saúde de Passos, além da avaliação do Termo de Ajuste de Conduta para financiamento complementar do Serviço de Urgência e Emergência prestado pela Entidade aos municípios da macrorregião de Passos.

Realizou-se, também, a verificação da adequação da aplicação dos recursos para custeio da UPA 24H. Os recursos envolvidos, transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Passos, nos anos de 2016 até abril de 2017, para o custeio da UPA 24h, somaram o montante de R\$7.000.000,00.

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. Fragilidades no acompanhamento, regulação e avaliação da Contratualização do Sistema Único de Saúde com a Santa Casa de Misericórdia de Passos.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Passos está habilitada, conforme a NOAS/SUS 01/02, como Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada. Assim, o município não recebe o total de recursos federais programados para o custeio das ações de Média e Alta Complexidade

da Saúde em seu território, sendo os mesmos repassados ao Estado, para uma gestão dupla, Estado e Município, nessas ações.

Conforme informado pela Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS/SE), com relação à Gestão Estadual, o único prestador de serviços de saúde no Município, que participa do Programa de Contratualização dos Hospitais Filantrópicos, é a Santa Casa de Misericórdia de Passos (CNES 2775999), sendo seu pagamento realizado por meio do Fundo Estadual de Saúde.

A Contratualização da Santa Casa de Misericórdia de Passos, por meio do Termo de Contratualização nº 0017/2013, publicado em 28 de junho de 2013, foi realizada pela Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais com a interveniência da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Essa Contratualização tem como objeto a execução de atividades e serviços referentes ao SUS por intermédio da pactuação de metas, observando o estabelecido na Resolução SES nº 3.392/2012.

O Termo de Contratualização dispõe que o valor do repasse está vinculado ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas e ao desempenho da Santa Casa. Conforme esse Termo, a programação orçamentária da Santa Casa compõe-se de uma Parcela Pré-fixada vinculada ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas e de uma Parcela Pós-fixada, conforme demonstrado na tabela a seguir.

*Tabela - Recursos Financeiros Contratualizados com
a Santa Casa de Misericórdia de Passos/MG – Em Reais (R\$)*

Programação Orçamentária Mensal			Total mensal	Total Anual
Parcela Pré-Fixada (90% quantitativa e 10% qualitativa)	Média Ambulatorial	132.641,02	2.141.925,30	25.703.103,60
	Média Hospitalar	835.167,72		
	UTI Média Complexidade	408.661,26		
	Incentivo IAC	688.235,00		
	Incentivo IntegraSUS	6.486,91		
	Incentivo IVHE	70.733,39		
Parcela Pós-fixada	Alta Ambulatorial	753.113,08	1.473.706,71	17.684.480,52
	UTI Alta Complexidade	27.931,38		
	Alta Hospitalar	209.480,87		
	FAEC	483.181,38		
TOTAL			3.615.632,01	43.387.584,12

Fonte: Termo Aditivo de Contratualização nº 17/2013

O financiamento dos procedimentos do Fundo de Ações Estratégicas e de Compensação (FAEC), conforme o Termo de Contratualização, é repassado a posteriori, pós-produção, processamento pelo Sistema de Informação Ambulatorial do SUS (SIASUS) e pelo Sistema de Informação Hospitalar Descentralizado (SIHD) e aprovação, de acordo com a produção mensal.

Quanto ao financiamento de Alta Complexidade, segundo o Termo, o valor também será repassado pós-produção, processamento pelos sistemas SIASUS E SIHD e aprovação pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e pela Secretaria de Estado de Saúde (SES/MG), contudo, respeitando o teto financeiro municipal fixado.

Cabe informar que ocorre o registro de toda a produção de média complexidade no SIASUS, porém não ocorre repasse pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os procedimentos

realizados, pois esses são pagos de acordo com a parte fixa da Contratualização, respeitando o cumprimento das metas pactuadas.

O acompanhamento quantitativo corresponde a 90% do valor da parcela pré-fixada estabelecida em contrato. O repasse dos recursos será de acordo com a média da produção apresentada no quadrimestre avaliado, conforme consulta nas bases oficiais de produção do Ministério da Saúde (SIH e SIA).

A avaliação qualitativa ocorre quadrimestralmente e corresponde a 10% do valor da parcela pré-fixada estabelecida em contrato. O único indicador previsto no Termo é o “Percentual de internações reguladas pelo SUSfácilMG”. A meta é o alcance de, no mínimo, 90% de Autorizações de Internação Hospital (AIH) reguladas pelo sistema SUSfácil no período avaliado. Utiliza-se a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Total de AIH Reguladas}}{\text{Total de AIH}} \times 100$$

Registra-se que o Termo de Contratualização nº 0017/2013 está em concordância com a Resolução SES/MG nº 3.392/2012, ao definir como “Indicador de Qualidade” para avaliação do desempenho o “Percentual de Internações Reguladas pelo SUSfácil”. Contudo, ambos não atendem à determinação da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 11 e 12 que determina que a monitoração pelo hospital contratualizado deverá ser, no mínimo, pelos seguintes indicadores gerais:

- Taxa de ocupação de leitos;
- Tempo médio de permanência para leitos de clínica médica;
- Tempo médio de permanência para leitos cirúrgicos;
- Taxa de mortalidade institucional;
- Taxa de ocupação de leitos de UTI; e
- Densidade de incidência de infecção por cateter venoso central (CVC).

O processo de acompanhamento, controle e avaliação do Termo, conforme sua Cláusula Quarta, é coordenado pela Superintendência de Contratação de Serviços de Saúde/Subsecretaria de Regulação em Saúde da SRS. De acordo com o item III da Cláusula Segunda do citado ajuste, é obrigação do município, em conjunto com a SRS, acompanhar a execução do Termo, devendo dentre outros, fiscalizar e acompanhar o desempenho quanto ao cumprimento das metas e alimentar mensalmente os sistemas de informação.

A única alteração do Termo apresentada à equipe de fiscalização da CGU foi o 1º Termo de Apostila ao Termo, de 2 de dezembro de 2013, o qual estabeleceu novas regras de cálculo de Incentivo de Adesão à Contratualização (IAC), com acréscimo mensal de R\$536.737,02, com remanejamento da Programação Orçamentária Mensal, aumentando a Parcela Pré-Fixada, além do IAC em R\$424.543,76, em detrimento da Parcela Pós-Fixada.

Não foram observadas demandas específicas da SRS à SMS para ações de acompanhamento, controle e avaliação. Existe um distanciamento entre a SMS e a SRS fragilizando a gestão dupla do Sistema Único de Saúde em Passos.

Segundo informação da Secretaria Municipal de Saúde de Passos, o acompanhamento do Termo que ela realiza diz respeito às adequações aos Tetos do Plano Operativo Anual (POA)

e Programação Pactuada Integral (PPI) e ao acompanhamento do faturamento, tendo contratado médico que faz a autorização dos procedimentos ambulatoriais (APAC) e de internação hospitalar (AIH), não realizando auditoria em procedimento.

A Santa Casa de Misericórdia de Passos alimenta o sistema hospitalar SYSART INFORMÁTICA e, no final da competência mensal, gera arquivo que é importado para os sistemas do DATASUS, SIASUS e SIHD. Verificada a consistência dos dados, emite-se os relatórios e gera-se os arquivos eletrônicos.

Os relatórios são, então, encaminhados à Secretária Municipal de Saúde, a qual prestou a seguinte informação:

“O Setor de Auditoria da Central de Regulação, mensalmente, realiza a conferência das faturas dos procedimentos realizados que estão sob a gestão municipal com a Santa Casa (Contrato de Cirurgias Eletivas – 012/2013 e Convênio de Consultas e Exames - 001/2016). Na Santa Casa de Misericórdia de Passos, para o Contrato 0017/2013 – Gestão Estadual, a conferência dos procedimentos ambulatoriais acontece por meio do médico auditor que confere e autoriza as APACs diretamente no estabelecimento de saúde.

O médico auditor analisa as informações que foram inseridas no Sistema referente à questão médica, por exemplo: diagnóstico do paciente é compatível com a internação eletiva ou de urgência/emergência; erros de digitação; insuficiência de informação, etc.

Em relação ao caráter financeiro, este critério é usado com base na Programação Pactuada e Integrada – PPI de cada município de origem. O critério para a autorização da demanda eletiva é a existência de saldo mensal, pois se o município de origem usar o saldo para internações de Urgência e Emergência, a cirurgia eletiva não será autorizada dentro daquela competência”.

A SMS informou ainda que *“acompanha mensalmente através do Setor de Regulação os resultados dos indicadores quantitativos da contratualização com a Santa Casa [...] No entanto, não acompanha os indicadores qualitativos, uma vez que a Resolução SES-MG nº 3392 de 13 de agosto de 2012, em seu Art. 9º, estabelece que o processo de acompanhamento das metas qualitativas será realizado pela SCSS/SUBSREG/SES-MG.*

A SMS Passos ciente da sua co-responsabilidade na gestão da contratualização com a Santa Casa desconhece a atuação da Comissão de Acompanhamento mencionada no Art. 8º da referida Resolução”.

Por sua vez, a SRS apresentou documento, de 12 de setembro de 2014, que nomeia a Comissão de Acompanhamento composta por três membros da Superintendência, três membros do Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) e cinco Conselheiros Municipais de Saúde dos municípios de Passos, São Sebastião do Paraíso, Cássia, Piumhi e Monte Santo de Minas. A citada Superintendência Regional informou que *“respectivamente, pela SRS, o único acompanhamento que realizamos é para controle de tetos financeiros/orçamentos, analisando relatórios, e “in loco” só quando nos é solicitado alguma visita técnica, porém com caráter de orientação, tendo em vista, que não dispomos de equipe de auditoria e nem temos competência técnica para visitas mais invasivas. Entretanto, boa parte desse acompanhamento/auditoria da prestação de serviço tem e deve ser realizado pelo próprio município”.*

Com relação ao Relatório Sistema de Informação Hospitalar Descentralizado (SIHD), conforme informado pela SRS, o arquivo eletrônico gerado pela Santa Casa é encaminhado

“para conhecimento do Gestor Municipal, e posteriormente ao Núcleo de Regulação desta Superintendência para processamento regional, que consolida juntamente com os demais arquivos de outros prestadores/municípios, se for o caso, solicita ajuste de teto financeiro baseado na FPO e/ou PPI, bem como correção de erros de cadastro (CNES). Após todo processamento, repassam a SES/MG também via arquivo magnético (e-mail e/ou FTP), conforme cronograma estabelecido mensalmente.

Em algumas situações, como correções de arquivos, e versões que o DATASUS disponibiliza de última hora, o arquivo é transmitido e/ou enviado diretamente a esta Superintendência, sem passar pela Secretaria Municipal”.

A SRS apresentou o Relatório de Metas Quantitativas e Qualitativas do último quadrimestre de 2016, do qual foram extraídas as informações constantes do quadro a seguir, e informou que *“as metas não são acompanhadas no sistema GEICOM, o qual se destina somente a monitoramento de programas estaduais”.*

*Quadro - Metas Quantitativas e Qualitativas do 3º quadrimestre de 2016
Santa Casa de Misericórdia de Passos/MG*

	Meta %	Total AIH	Total AIH-R	Indicador Quad %
CNES 277599	90	4.275	50.089	117,15
	Total Pré-fixado (R\$)	10% total PF (R\$)	Desconto (R\$)	
	1.775.492,45	177.549,25	0,00	

Fonte: Superintendência Regional de Saúde – Passos/MG – Relatório de Metas Quantitativas e Qualitativas do último quadrimestre de 2016

O Termo prevê que em situações do não alcance de metas admite-se a possibilidade de interposição, pelo Contratado, de recurso à Comissão de Acompanhamento.

Conforme Cláusula Sexta do Termo, a Comissão de Avaliação deve avaliar anualmente o desempenho do contratado, considerando os Anexos Técnicos do Termo. Essa avaliação resultará na pactuação de indicadores na CIB-SUS/MG, para o exercício subsequente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos/MG apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à divergência entre o Termo de Contratualização nº 0017/2013 e a Resolução SES/MG nº 3.392/2012 em relação à Portaria GM/MS nº 3.410/2013 elaboramos o Ofício nº 147/2017 – ADM SMS Passos (Anexo 01) e encaminhamos a Superintendência de Saúde de Passos para conhecimento, análise e intervenções cabíveis junto ao Setor de contratos da SES/MG.

No que se refere a não realização de auditoria em procedimentos associados ao Termo de Contratualização nº 0017/2013 por parte do município, cabe esclarecer que o Serviço de Controle, Regulação, Avaliação e Auditoria se encontra em fase de estruturação e instituição formal junto ao organograma da Secretaria Municipal de Saúde.

Nesse sentido, foi elaborada uma proposta de criação do serviço e encaminhada para Procuradoria Geral do Município para apreciação, considerações e providências quanto ao encaminhamento do Projeto para Câmara Municipal, conforme segue no Anexo 02 – Memorando Administrativo nº 769/2017.

Outra intervenção que foi adotada por esta Secretaria Municipal de Saúde foi solicitar pauta na Reunião da Comissão Intergestores Regional (CIR) do mês de setembro de 2017 (e-mail – Anexo 03) para alinhar um cronograma de atuação da Comissão de Acompanhamento, mencionada no Art. 8º da Resolução SES-MG nº 3392, de 13 de agosto de 2012, para acompanhar os indicadores quanti qualitativos da contratualização (Termo de Contratualização nº 0017/2013) com a Santa Casa.”

Por meio de e-mail, de 25 de setembro de 2017, a Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) assim se manifestou:

“Assim que recebemos o relatório preliminar nº 201700967, encaminhei o mesmo para os técnicos do Núcleo de Regulação e de Redes de Atenção à Saúde, para suas considerações. Eles posicionaram que o relatório não carecia de inclusões ou questionamentos frente ao seu conteúdo e que estavam de acordo com o relato. Diante da concordância dos núcleos regionais desta Superintendência, procedi também encaminhamento para as Subsecretarias de Regulação e de Redes, nível central da SES/MG para conhecimento. No meu entendimento, penso que uma vez que não houve considerações no nível regional, que acompanhou inclusive com disponibilidade de documentos e relatórios para os auditores, o encaminhamento feito para o nível central da SES/MG foi apenas para conhecimento do trabalho e o relatório das atividades [...]”.

Por meio do Ofício nº 075/2017, de 1º de setembro de 2017, a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Passos, manifestou-se nos seguintes termos:

“Em relação ao Termo de Contratualização nº 017/2013, que está em concordância com a Resolução 3392/2012, onde ambos não atendem à Portaria 3410/2013, ressaltamos que a Santa Casa não consegue alterar as cláusulas emanada nos Termos do Estado, e uma, vez que não podemos interromper os atendimentos, ficamos na temeridade de estarmos descobertos contratualmente e conseqüentemente não sermos pagos por nossos procedimentos prestados, desta forma, acreditávamos que o presente Termo e Resolução estavam em consonância com a portaria, e logo, o monitoramento estava à contento”.

Análise do Controle Interno

Em que pese a Secretaria Municipal de Saúde reconhecer as falhas de acompanhamento, regulação e avaliação da Contratualização do Sistema Único de Saúde com a Santa Casa de Misericórdia de Passos, bem como informar as providências saneadoras, urge o SUS Municipal interagir eficaz e efetivamente com o SUS Estadual (SRS), para benefício dos usuários do Sistema. Assim, as iniciativas são indicativos de providências necessárias, que precisam ir avante para que o Município ocupe integralmente o seu espaço de Gestor Municipal da Saúde.

A Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) não acrescentou informação aos fatos apresentados.

Por sua vez, procede a manifestação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Passos de que não consegue, unilateralmente, alterar as cláusulas do Termo de Contratualização, cabendo às três unidades envolvidas revisarem o referido Termo.

2.1.2. Termo de Contratualização da Santa Casa de Misericórdia de Passos descumpre diretrizes estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013.

Fato

O Termo de Contratualização nº 0017/2013, da Santa Casa de Misericórdia de Passos com o SUS, especifica os serviços a serem contratados, estabelecendo as responsabilidades das partes e os recursos financeiros envolvidos. Tais itens são operacionalizados anualmente por meio da elaboração pelo contratante do Plano Operativo Anual (POA), instrumento correspondente ao documento descritivo exigido pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art.22, inc. II.

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

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

O POA 2016, referente à Santa Casa, tendo como fonte o Primeiro Termo de Apostila ao Contrato nº 0017/2013, porém, descumpe o conteúdo mínimo exigido porque não descreve as estruturas física, tecnológica e de recursos humanos que seriam utilizadas no cumprimento dos quantitativos de serviços contratados.

Apesar de a Santa Casa de Misericórdia de Passos ser um Hospital Polivalente bem estruturado, não existem informações fundamentais, nesse instrumento, sobre a capacidade operacional disponibilizada para o Termo de Contratualização, como por exemplo, o número e tipo dos leitos existentes e disponíveis para o Contrato, o número de salas de cirurgia e de outros procedimentos em condições de operação, a gama de equipamentos de diagnóstico disponibilizados, a quantificação e qualificação dos profissionais disponíveis, e aos procedimentos, ações e serviços disponibilizados, por especialidade. Conforme informado à equipe de fiscalização, a clientela do SUS corresponde a cerca de 70% de sua capacidade.

A inexistência de informações sistematizadas e de série histórica sobre a capacidade operacional disponibilizada para o Termo de Contratualização dificulta o processo de avaliação dos serviços prestados, criando fragilidades no processo de gerenciamento do contrato decorrentes da falta de referências quantitativas e técnicas para as ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços disponibilizados.

O Termo e seus respectivos POA também são omissos em relação ao estabelecimento de um sistema de incentivos para o prestador, abstendo-se da adoção de mecanismos de retribuição financeira aplicáveis em caso de obtenção de melhorias na qualidade ou na performance dos serviços hospitalares prestados à população. Nesse sentido, constatou-se que a avaliação qualitativa do Hospital vem se restringindo a um único indicador do “Eixo de Assistência”,

relacionado ao acesso dos pacientes. Os aspectos de eficiência (Taxa de utilização de sala cirúrgica, Taxa de ocupação de leitos e Taxa de permanência por clínicas, por exemplo) e de efetividade e segurança (Taxas de mortalidade institucional e Percentual de investigação de óbitos infantis, também como exemplos) não estão contemplados no atual modelo de avaliação. Ademais, não há menção à avaliação do “Eixo de Gestão Hospitalar”, como fator indutor e de controle previsto no artigo 8º da Portaria GM/MS nº 3.410/2013.

Constatou-se também que não há estímulo em Contrato para que o Hospital adote acordos internos de produtividade, eficiência e qualidade com seus diversos setores e unidades, de forma a comprometer os recursos humanos com a melhoria de resultados nas metas e indicadores da contratualização. Tais acordos internos são fundamentais para melhoria do desempenho institucional da Santa Casa, pois compartilham com todos os colaboradores a responsabilidade pelos serviços prestados, desonerando a alta direção da atribuição exclusiva sobre a qualidade e quantidade dos serviços prestados aos usuários do SUS. Os acordos internos servem ainda para prover o gestor hospitalar de instrumentos para garantir o atendimento ao determinado no art. 8º da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, o qual define como responsabilidade do Hospital, dentre outras competências relativas ao eixo de gestão, *“informar aos trabalhadores os compromissos e metas da contratualização, implementando dispositivos para o seu fiel cumprimento”* (inc. II) e *“garantir o cumprimento das metas e compromissos contratualizados frente ao corpo clínico”* (inc. III).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a não presença no POA 2016 da Santa Casa do conteúdo que descreve a estrutura física, tecnológica e de recursos humanos que seriam utilizados para o cumprimento dos indicadores quantitativos de serviços contratados pelo Termo de Contratualização, entendemos que isso também deve ser incorporado no referido Termo. Assim, tal ‘não conformidade’ também foi tratada no Ofício nº 147/2017 – ADM SMS Passos (Anexo 01).”

Por meio de e-mail, de 25 de setembro de 2017, a Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) assim se manifestou:

“Assim que recebemos o relatório preliminar nº 201700967, encaminhei o mesmo para os técnicos do Núcleo de Regulação e de Redes de Atenção à Saúde, para suas considerações. Eles posicionaram que o relatório não carecia de inclusões ou questionamentos frente ao seu conteúdo e que estavam de acordo com o relato. Diante da concordância dos núcleos regionais desta Superintendência, procedi também encaminhamento para as Subsecretarias de Regulação e de Redes, nível central da SES/MG para conhecimento. No meu entendimento, penso que uma vez que não houve considerações no nível regional, que acompanhou inclusive com disponibilidade de documentos e relatórios para os auditores, o encaminhamento feito para o nível central da SES/MG foi apenas para conhecimento do trabalho e o relatório das atividades. [...]”

Por meio do Ofício nº 075/2017, de 1º de setembro de 2017, a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Passos manifestou-se nos seguintes termos:

“[...] Em atenção sobre a capacidade operacional da Instituição, informamos que basta fazer uma pesquisa no sítio do CNES (<http://cnes.datasus.gov.br/>) para comprovar nossa capacidade técnica de uma forma mais ampla e detalhada, ao mesmo modo que também nos dispomos a informá-los de qualquer eventual dúvida que possam surgir.

No mesmo sentido, informamos que a Santa Casa de Passos é: Hospital Acreditado com Excelência (ONA); Selo de Qualidade Diamante nos Serviços de Hemodinâmica; Participante no Programa Internacional de Certificação Canadense – Qmentum / ACI Accreditation Canada Internacional; além de possuir: Título Hospital Amigo da criança - UNICEF e MINISTÉRIO DA SAÚDE- 2003, Prêmio de qualidade Célio de Castro – Secretaria Estadual de Minas Gerais, 2007”.

Análise do Controle Interno

Quanto à incompletude de informações no POA, em relação às exigências previstas na Portaria GM/MS nº 3.410/2013, o Gestor Municipal acatou o posicionamento da equipe e informou estar tomando providências junto ao gestor estadual. Contudo, a Santa Casa entende que atendeu a esses requisitos ao alimentar o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (sítio do CNES) com essas informações.

Não foram apresentadas manifestações em relação às demais falhas apontadas.

A Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) não acrescentou informação nova, sequer mencionou o Ofício nº 14/2017-ADM SMS Passos, de 6 de setembro de 2017, encaminhado pela SMS de Passos, com relação às fragilidades apontadas na Contratualização nº 017/2013, que solicita análise e intervenções cabíveis junto ao Setor de Contratos da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais.

2.1.3. Ausência do Componente de Auditoria nos gestores locais do SUS, do município de Passos/MG.

Fato

O Sistema Nacional de Auditoria é responsável por coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo o território nacional, em cooperação técnica com estados, municípios e Distrito Federal. Esse sistema foi criado em 1990, pela Lei nº 8.080, e regulamentado pelo Decreto nº 1.651, de 29 de setembro de 1995, prevendo os Componentes no Plano Estadual e no Municipal.

Os órgãos do Sistema Nacional de Auditoria (Federal, Estaduais e Municipais) exercerão atividades de controle, avaliação e auditoria nas entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, com as quais a respectiva direção do SUS tiver celebrado contrato ou convênio para realização de serviços de assistência à saúde.

Quando da visita *in loco* à Superintendência Regional de Saúde em Passos, verificou-se a ausência do componente Estadual de Auditoria. A SRS informou que “o Sistema de Auditoria Assistencial (SAA) da SES-MG não dispõe de auditores nesta Regional de Saúde. A Macrorregião Sul apresenta Núcleos de Auditoria em Alfenas e Pouso Alegre, conforme art.6º da Resolução SES nº 2906, de 24/08/2011”.

Por sua vez, a Secretaria Municipal de Saúde também não possui em sua estrutura organizacional o componente de Auditoria, tendo informado que *“sabendo que a auditoria é um instrumento de gestão fundamental para o fortalecimento do SUS, seja contribuindo para a alocação e a utilização adequada dos recursos, seja para a garantia de acesso e da qualidade da atenção à saúde oferecida aos usuários, a Secretaria Municipal de Saúde embasada na legislação vigente, estará solicitando a habilitação do Componente do Sistema Nacional de Auditoria junto ao DENASUS para o estabelecimento de cooperação técnica entre o componente federal e o municipal. Após esta adesão, será instituindo por ato formal a nomeação da Equipe de Auditores que farão parte do Componente de Auditoria, e padronização das rotinas e fluxos a fim de uniformizar a atuação e sistematizar as atividades da equipe multiprofissional”*.

Observou-se, portanto, a ausência de uma estrutura mínima de auditoria em cada ente, que componha o Sistema Nacional de Auditoria do SUS – SNA, conforme o previsto no Decreto Federal nº 1.651, de 28 de setembro de 1995, para atuação no planejamento, na organização, na fiscalização da execução financeira, da contratação, na corregedoria e sua consequência processual, com elaboração de relatórios fundamentados sobre todos os campos de atuação da área da saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos/MG apresentou a seguinte manifestação:

“Partindo do princípio que a auditoria é um instrumento de gestão fundamental para o fortalecimento do SUS, seja contribuindo para a alocação e a utilização adequada dos recursos, seja para a garantia de acesso e da qualidade da atenção à saúde oferecida aos usuários, a Secretaria Municipal de Saúde já elaborou uma proposta de criação do serviço e encaminhou para Procuradoria Geral do Município para apreciação, considerações e providências quanto ao encaminhamento do Projeto para Câmara Municipal, conforme já citado anteriormente.

Além dessa ação e considerando a legislação vigente, a Secretaria estará solicitando a habilitação desse Componente junto ao Sistema Nacional de Auditoria - DENASUS - para o estabelecimento de cooperação técnica entre o componente federal e o municipal.

Após desfecho dessas duas ações, será instituindo por ato formal a nomeação da Equipe de Auditores que farão parte do Componente de Auditoria, e padronização das rotinas e fluxos a fim de uniformizar a atuação e sistematizar as atividades da equipe multiprofissional.

Por meio de e-mail, de 25 de setembro de 2017, a Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) assim se manifestou:

“Assim que recebemos o relatório preliminar nº 201700967, encaminhei o mesmo para os técnicos do Núcleo de Regulação e de Redes de Atenção à Saúde, para suas considerações. Eles posicionaram que o relatório não carecia de inclusões ou questionamentos frente ao seu conteúdo e que estavam de acordo com o relato. Diante da concordância dos núcleos regionais desta Superintendência, procedi também encaminhamento para as Subsecretarias de Regulação e de Redes, nível central da SES/MG para conhecimento. No meu entendimento, penso que uma vez que não houve considerações no nível regional, que acompanhou inclusive com disponibilidade de documentos e relatórios para os auditores, o

encaminhamento feito para o nível central da SES/MG foi apenas para conhecimento do trabalho e o relatório das atividades [...]”.

Análise do Controle Interno

A resposta do Gestor Municipal confirma a situação de criticidade em que se encontra a área de Auditoria Municipal. Assim, o Município reconheceu as falhas apontadas e se manifestou no sentido de buscar adequações.

A Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) não acrescentou informação aos fatos apontados.

2.1.4. Atuação irregular de médico autorizador da internação hospitalar de Passos/MG, concomitante à de médico solicitante.

Fato

O Sistema Estadual de Regulação Assistencial em Saúde do Estado de Minas Gerais regula, em co-gestão com os municípios, o acesso aos serviços hospitalares e ambulatoriais de média e alta complexidade, de urgência/emergência e eletivos, credenciados ao Sistema Único de Saúde - SUS/MG.

Em termos operacionais, o sistema funciona descentralizado em Centrais de Regulação Assistencial que podem ser definidas como uma estrutura operacional que, interposta entre o conjunto da demanda por determinada atenção e as ofertas disponíveis, é capaz de dar a melhor resposta possível em dado momento, para um problema assistencial específico. Para cumprir adequadamente o seu papel, o conjunto de Centrais de Regulação Assistencial deve ser organizado em rede informatizada, regionalizada, hierarquizada e resolutiva nos vários níveis de complexidade do processo assistencial. Em Minas Gerais a rede informatizada utilizada é o “SUSFácil”.

Ressalte-se que os sistemas informatizados estaduais e municipais devem observar o disposto na Portaria nº 1.011, de 3 de outubro de 2014, da Secretaria de Atenção da Saúde do Ministério da Saúde, que estabelece formas de suporte dos laudos de autorização utilizados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), no Sistema de Informação Hospitalar (SIH) e no Sistema de Informação Ambulatorial do SUS (SIA).

Atualmente, a atividade de médico regulador do município de Passos é exercida por médico contratado pela prefeitura municipal. De acordo com a cláusula do objeto do termo de contrato, firmado em 1º de abril de 2015, trata-se de contratação de profissional para exercer a função temporária de médico auditor, junto à Secretaria Municipal de Saúde, visando atender necessidade temporária de excepcional interesse público por urgência, conforme Edital do Processo Seletivo Simplificado nº 006/2014. A vigência atual do contrato é até 31 de janeiro de 2018.

Uma das funcionalidades do Sistema SUSFácil utilizada pelo médico do município é o Módulo Funcional de Regulação de Internações Eletivas. Esse módulo é responsável pela

autorização, pela regulação e pela gestão financeira de internações eletivas, incluindo os seguintes procedimentos: Solicitação de internação; Autorização com liberação eletrônica do número de Autorização de Internação Hospitalar (AIH); Regulação para acesso no momento da internação; Emissão de comprovante de AIH nos moldes do Ministério da Saúde; Emissão de relatório de AIH autorizada mediante o número do laudo de internação – ligação da AIH com o laudo eletrônico do sistema registrado no ato da internação; Acompanhamento dos tetos financeiros das unidades de saúde e dos valores pactuados na Programação Pactuada e Integrada (PPI/Assistencial); Acompanhamento de uso dos serviços.

No município de Passos, o médico contratado realiza os seguintes procedimentos no sistema SUSFácil:

- Autoriza as solicitações de internação registradas pelos profissionais solicitantes, quais sejam, os médicos prestadores de serviços dos 24 municípios circunscritos à área de atuação da Superintendência Regional de Saúde em Passos;
- Acompanha os procedimentos realizados no paciente pelo profissional de saúde executante que deve estar cadastrado no estabelecimento onde o paciente está sendo atendido.

Ainda, o médico de Passos é responsável pela liberação das críticas do Sistema de Informação Hospitalar Descentralizado (SIHD) do Ministério da Saúde. O acesso a este sistema é feito na Secretaria Regional de Saúde do Estado de Minas Gerais em Passos (SRS-Passos) mediante cadastro do médico. A solicitação é registrada no momento da digitação da AIH no sistema, mas a confirmação da liberação ou não é feita pelo gestor no momento do processamento das AIH no SIH/SUS. No SIH/SUS, esta AIH aparece para o autorizador como bloqueada e ele pode liberar ou manter o bloqueio. A título de exemplificação, segue a descrição de dois motivos de solicitação de liberação de crítica previstos no sistema:

- Duplicidade de AIH: quando houver mais de uma AIH para o mesmo paciente, que pode ser por nova internação quer seja no mesmo estabelecimento ou em outro na rede de um mesmo gestor, o SIH/SUS detecta estas internações na consistência como “duplicidade”. Estas AIH são bloqueadas e apenas o gestor pode liberar ou não as AIH para processamento.
- Permanência Menor: procedimentos rejeitados por motivo de permanência menor em número de dias (menos de 50% dos dias previstos) do que o definido na tabela de procedimentos, mas houve alta precoce do paciente, o prestador pode solicitar, ao gestor, liberação de crítica no sistema.

Ante o exposto, verifica-se que a designação contratual do médico de Passos como “médico auditor” não corresponde às atividades efetivamente exercidas pelo mesmo. De fato, o médico atua como profissional autorizador das AIH em Passos, além de acompanhar os procedimentos realizados pelo profissional executante. Já em relação à atuação do mesmo junto à SRS-Passos, da mesma forma, o médico atua como profissional autorizador de acordo com o item 62 do Manual Técnico Operacional do Sistema de Informação Hospitalar do Ministério da Saúde, versão de janeiro de 2015.

Importante ressaltar que o médico regulador do município de Passos está registrado no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) em diversos estabelecimentos de saúde, tanto do município de Passos, quanto de Fortaleza de Minas e São Sebastião do Paraíso, como médico clínico e/ou pneumologista, conforme detalhado no quadro a seguir, extraído do referido Cadastro Nacional.

Quadro – Vínculos do Médico Autorizador de AIH de Passos/MG – CNES 980016280611642

Quadro – Vínculos do Médico Autorizador de AM de Pálissios/MG – CNES 780010200011042						
Descrição	CMS	Período	Estabelecimento	Vínculo com Empregador	Carga horária	
Médico Clínico	2765349	05/2014 até hoje	Ambulatório Casarão ⁽¹⁾	Contrato por tempo determinado		
Médico Clínico	4042751	07/2010 até hoje	Unidade de Pronto Atendimento - UPA ⁽¹⁾		5	
Médico Clínico	6240887	02/2015 até hoje	CEREST ⁽¹⁾		10	
Méd. Pneumologista		02/2015 até hoje			2	
Médico Clínico	2759292	09/2016 até hoje	Policlínica Central Dr. Antônio Carlos Piantino ⁽¹⁾			
Médico Clínico	7222505	09/2016 até hoje	Central de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria ⁽¹⁾		5	
Médico Clínico	4042751	07/2007 a 06/2010	Pronto Socorro Municipal Dr. Antônio Faria Reis ⁽¹⁾	Estatutário		
Médico Clínico	2764377	07/2007 a 06/2013	Centro Comunitário Tancredo de Almeida Neves ⁽¹⁾			
Médico Clínico	2764385	02/2009 a 06/2015	Centro Comunitário Valdemar Gonçalo ⁽¹⁾			
Médico Clínico	2764989	03/2009 a 03/2010	Centro Comunitário Padre José Lemos Medeiros ⁽¹⁾			
Médico Clínico	6240887	06/2009 a 01/2015	CEREST ⁽¹⁾		10	
Méd. Pneumologista		06/2009 a 01/2015			2	
Médico Clínico	2764970	07/2010 a 11/2010	Centro Comunitário Monsenhor Matias ⁽¹⁾			
Médico Clínico	2147866	06/2016 a 03/2017	Policlínica Municipal João Soares da Silveira ⁽²⁾		Contrato por tempo determinado	24
Diretor de Serviço					1	
Médico Clínico	2759403	05/2008 a 06/2016	Policlínica Municipal Santa Maria ⁽³⁾	Contrato por tempo determinado	2	
Méd. Pneumologista				5		

Notas:

⁽¹⁾ Estabelecimento localizado em Passos/MG;

⁽²⁾ Estabelecimento localizado em Fortaleza de Minas/MG;

⁽³⁾ Estabelecimento localizado em São Sebastião do Paraíso/MG;

Fonte: Consulta ao CNES realizada em 17 de agosto de 2017.

Ressalta-se que os vínculos registrados nesses estabelecimentos possibilitam sua atuação como “Profissional Solicitante de AIH”. Essa atuação se torna incompatível com a de único médico autorizador de Passos, pois é obrigatória a segregação das funções, conforme o citado Manual.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro, de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à designação contratual do médico de Passos como ‘médico auditor’ não corresponde às atividades efetivamente exercidas pelo mesmo, atualmente. Cabe esclarecer que apesar de tal nomenclatura o mesmo foi designado formalmente, por meio da Portaria SMS nº 06, de 06 de abril de 2017 (Anexo 04) para exercer a função de médico autorizador de AIH e APAC e Supervisor Hospitalar/Auditor de Serviço.

Assim, informamos que o acúmulo dessas funções será provisório, considerando que a outra médica, efetiva no município, Dra T. J., que exerce atividades de autorizadora de AIH e APAC encontra-se afastada por licença saúde.

Por meio de e-mail, de 25 de setembro de 2017, a Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) assim se manifestou:

“Assim que recebemos o relatório preliminar nº 201700967, encaminhei o mesmo para os técnicos do Núcleo de Regulação e de Redes de Atenção à Saúde, para suas considerações. Eles posicionaram que o relatório não carecia de inclusões ou questionamentos frente ao seu conteúdo e que estavam de acordo com o relato. Diante da concordância dos núcleos regionais desta Superintendência, procedi também encaminhamento para as Subsecretarias de Regulação e de Redes, nível central da SES/MG para conhecimento. No meu entendimento, penso que uma vez que não houve considerações no nível regional, que acompanhou inclusive com disponibilidade de documentos e relatórios para os auditores, o encaminhamento feito para o nível central da SES/MG foi apenas para conhecimento do trabalho e o relatório das atividades. [...]”

Análise do Controle Interno

Em que pese a atuação ser provisória, o gestor municipal confirma a atuação do médico autorizador de AIH sem a devida segregação da função de “Profissional Solicitante de AIH”.

A Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) não se manifestou sobre essa irregularidade, a despeito desse profissional atuar na liberação das críticas do Sistema de Informação Hospitalar Descentralizado (SIHD) em seu escritório.

2.1.5. Irregularidade nas transferências de recursos estaduais para o financiamento de Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24H de Passos/MG.

Fato

A Portaria MS/GM nº 871, de 19 de abril de 2010, estabeleceu recursos no montante de R\$3.000.000,00 anuais, a serem incorporados ao Teto Financeiro Anual de Média e Alta Complexidade do Estado de Minas Gerais, destinados ao custeio e manutenção da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Porte III, do município de Passos/MG. O Fundo Nacional de Saúde (FNS) repassa, portanto, mensalmente, para a conta corrente nº 624.013-1, agência nº 0141-4, da Caixa Econômica Federal, o valor de R\$250.000,00.

A contrapartida Estadual deve ser feita mensalmente no valor de R\$125.000,00, segundo a Deliberação da CIB-SUS nº 636, de 17 de março de 2010, aprovada pela Resolução SES nº 2.261, de 17 de março de 2010. Contudo, esse repasse não vem ocorrendo de forma regular, tanto quanto à periodicidade, quanto aos valores, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela - Repasse de recursos para custeio da UPA de Passos/MG – Em Reais (R\$)

Mês	União	Estado	Município⁽¹⁾	Total
Janeiro/2015	250.000,00	0	7.763.302,60	
Fevereiro	250.000,00	250.000,00 ⁽²⁾		
Março	250.000,00	0		
Abril	250.000,00	0		
Maio	250.000,00	375.000,00		
Junho	250.000,00	125.000,00		
Julho	250.000,00	375.000,00		
Agosto	250.000,00	125.000,00		
Setembro	250.000,00	125.000,00		

Tabela - Repasse de recursos para custeio da UPA de Passos/MG – Em Reais (R\$)

Mês	União	Estado	Município⁽¹⁾	Total
Outubro	250.000,00	125.000,00		
Novembro	250.000,00	0		
Dezembro	250.000,00	0		
Total 2015	3.000.000,00	1.500.000,00	7.763.302,60	12.263.302,60
Janeiro/2016	250.000,00	0	7.755.422,43	
Fevereiro	250.000,00	125.000,00		
Março	250.000,00	125.000,00		
Abril	250.000,00	125.000,00		
Maio	250.000,00	125.000,00		
Junho	250.000,00	0		
Julho	250.000,00	0		
Agosto	250.000,00	375.000,00		
Setembro	250.000,00	0		
Outubro	250.000,00	0		
Novembro	250.000,00	0		
Dezembro	250.000,00	0		
Total 2016	3.000.000,00	875.000,00	7.755.422,43	11.630.422,43
Janeiro/2017	250.000,00	0	2.922.729,46	
Fevereiro	250.000,00	0		
Março	250.000,00	0		
Abril	250.000,00	0		
Total 2017	1.000.000,00	0	2.922.729,46	3.922.729,46
Total no período	7.000.000,00	2.375.000,00	18.441.454,49	27.816.454,49

Notas:

⁽¹⁾ Os valores mensais dos aportes municipais não foram apurados individualmente, sendo provenientes de diversas contas correntes. Assim, foram refletidos nos relatórios que apuraram os dispêndios totais.

⁽²⁾ O repasse estadual de fevereiro de 2015 foi de R\$375.000,00, sendo R\$125.000,00 referentes a pendência de 2014.

Fonte: Extratos e Razões Contábeis da SMS de Passos/MG

No período de janeiro de 2015 a abril de 2017, a Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Minas Gerais deveria ter repassado para custeio da UPA 24h de Passos, na conta corrente nº 50.516-1, agência nº 0194, do Banco do Brasil, o montante de R\$3.500.000,00, contudo, existe um saldo devedor de R\$1.125.000,00.

Não houve posicionamento formal da Superintendência Regional de Saúde de Passos, da Secretaria Estadual de Saúde, sobre a irregularidade no repasse de recursos, bem como previsão de regularização do débito.

Nesse mesmo período o município realizou uma contrapartida de R\$18.441.454,49, correspondente a 66% do custeio total da UPA, o que demonstra que o custeio desse estabelecimento está predominantemente ao encargo do município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos/MG apresentou a seguinte manifestação:

“Vários contatos por telefone já foram feitos com a área técnica de urgência e emergência da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais no sentido de cobrar o pagamento dos valores atrasados não repassados. No entanto, a informação que temos obtido é que o Estado

de Minas vive uma crise financeira e que não tem previsão de quanto (sic) serão repassados tais valores e muito menos expectativa de se manter a regularidade.”.

Por meio de e-mail, de 25 de setembro de 2017, a Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) assim se manifestou:

“[...] não houve considerações no nível regional, que acompanhou inclusive com disponibilidade de documentos e relatórios para os auditores, o encaminhamento feito para o nível central da SES/MG foi apenas para conhecimento do trabalho e o relatório das atividades. [...]

N.B. - Na leitura do documento relatório preliminar feito no Núcleo de Regulação, a questão dos pagamentos referentes aos repasses do recurso às instituições, somente o nível central detém este conhecimento e condições para posicionamento, pois essa informação não é repassada para o nível regional.”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal informou que tem realizado cobranças da SES a respeito do atraso nos repasses para a UPA 24H, contudo, sem obter resultados.

A despeito da inexistência de manifestação da Superintendência Regional de Saúde de Passos, o Secretário Adjunto de Estado de Saúde de Minas Gerais, pelo Ofício Sec.Adj.0126/2017, de cinco de junho de 2017, encaminhou para a CGU/MG a “Nota Informativa Urgência e Emergência nº 0092/2017”, da Superintendência de Redes e Atenção à Saúde com informações acerca dos repasses realizados pela SES para a UPA de Passos. Essa nota informa que:

- no exercício de 2015, a SES ficou inadimplente com as parcelas referentes aos meses de novembro e dezembro (R\$250.000,00);
- no exercício de 2016, a SES ficou inadimplente, também, com as parcelas referentes aos meses de novembro e dezembro (R\$250.000,00);
- no exercício de 2017, ainda não foi repassada nenhuma parcela, devido à indisponibilidade financeira do Estado.

Ressalta-se que a Resolução SES nº 2.261, de 17 de março de 2010, foi revogada pela Resolução SES nº 4.884, de 18 de agosto de 2015, que alterou o incentivo financeiro das UPA 24h, fixando a contrapartida estadual para 25% do incentivo repassado pelo Ministério da Saúde, sendo metade desse valor para a “habilitação” da UPA e a outra metade na “qualificação” da mesma. E apesar da UPA 24h de Passos não estar qualificada pelo Ministério da Saúde, a informação da Secretaria de Estado é de que repassaria o valor integral para a mesma.

2.1.6. Informações acerca da aplicação dos recursos destinados a UPA 24H de Passos/MG.

Fato

No período de janeiro de 2015 a abril de 2017, os recursos recebidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Passos/MG, para a gestão da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24H de Passos/MG, foram provenientes das três esferas, tendo sido repassados dos Fundos Nacional e Estadual de Saúde diretamente para o Fundo Municipal, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela - Recursos de custeio da UPA 24H de Passos/MG – Em Reais (R\$)

Exercício	União	Estado	Município	Total
2015	3.000.000,00	1.500.000,00	7.763.302,60	12.263.302,60
2016	3.000.000,00	875.000,00	7.755.422,43	11.630.422,43
2017⁽¹⁾	1.000.000,00	-	2.922.729,46	3.922.729,46
Total	7.000.000,00	2.375.000,00	18.441.454,49	27.816.454,49

Nota:

⁽¹⁾ até 30/04/2017

Fontes: Relatório FNS, Razões analíticas e extratos bancários do período de janeiro/2015 a abril/2017.

Os gastos realizados nas atividades da UPA 24H, nesse mesmo período, estão demonstrados na tabela a seguir, por fonte de origem:

Tabela - Dispendios de manutenção da UPA 24H de Passos/MG – Em Reais (R\$)

Exercício	União	Estado	Município	Total
2015	3.620.300,06	1.623.756,93	8.275.123,12	13.519.180,11
2016	4.792.691,48	472.301,20	8.630.770,48	13.895.763,16
2017⁽¹⁾	736.301,28	2.585,00	1.922.729,46	2.661.615,74
Total⁽²⁾	9.149.292,82	2.098.643,13	18.828.623,06	30.076.559,01

Notas:

⁽¹⁾ Até 31/04/2017;

⁽²⁾ Na correlação entre repasse de recursos e dispendios, considerar que existem as seguintes variáveis:

- Utilização, no âmbito dos recursos da União, de verbas adicionais da Média e Alta Complexidade;
- Recursos de saldos anteriores disponíveis, no final de 2014;
- Dispendios inscritos em Restos a Pagar ao final de cada exercício.

Fonte: Relatórios contábeis e razões analíticas do período de janeiro/2015 a abril/2017.

Os Centros de Custos identificam a natureza dos gastos decorrentes da operação da UPA 24H de Passos/MG e estão demonstrados na tabela a seguir, com relação ao período de janeiro de 2015 a abril de 2017:

Tabela - Dispendios por Centro de Custo - UPA 24H de Passos/MG – Em Reais (R\$)

Natureza	União	Estado	Município	Total
Contratação por tempo indeterminado ⁽¹⁾	-	-	8.150.257,97	8.150.257,97
Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil ⁽²⁾	-	-	8.259.951,18	8.259.951,18
Obrigações patronais	-	-	1.701.591,47	1.701.591,47
Outras despesas variáveis – pessoal civil ⁽³⁾	-	-	592.832,22	592.832,22
Diárias – civil	-	1.573,23	147,04	1.720,27
Material de consumo	1.189.309,39	1.181.044,59	95.597,02	2.465.951,00
Outros serviços terceiros – pessoas físicas ⁽⁴⁾	6.851.352,36	206.736,60	-	7.058.088,96
Outros serviços terceiros – pessoas jurídicas	193.144,50	581.847,24	28.246,16	803.237,90
Obrigações tributárias e contributivas	915.486,57	-	-	915.486,57
Locação de mão de obra	-	127.441,47	-	127.441,47
Total	9.149.292,82	2.098.643,13	18.828.623,06	30.076.559,01

Notas:

Tabela - Dispêndios por Centro de Custo - UPA 24H de Passos/MG – Em Reais (R\$)

Natureza	União	Estado	Município	Total
(1) Contratação por tempo indeterminado: dispêndios com profissionais admitidos por processo seletivo, notadamente enfermeiros;				
(2) Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil: dispêndios com servidores estatutários;				
(3) Outras despesas variáveis – pessoal civil: normalmente, dispêndios com horas extras;				
(4) Outros serviços de terceiros – pessoas físicas: dispêndios com profissionais credenciados, notadamente médicos plantonistas.				

Fonte: Relatórios contábeis e razões analíticas do período de janeiro/2015 a abril/2017.

2.1.7. Informações sobre a estrutura da UPA 24H de Passos/MG.

Fato

A UPA 24H de Passos, registrada no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) sob nº 4042751, como de Porte III, atende uma população de 291.636 habitantes de 22 cidades da Região, conforme Plano Diretor de Regionalização da SES/MG, tem área física de 2.743,73 m² e atendeu o número médio de 306 pacientes/dia, de janeiro a abril de 2017.

A Portaria nº 104 GM/MS, de 14 de janeiro de 2014, redefiniu as diretrizes para implantação das UPA 24H, e em seu anexo I estabeleceu, para o Porte III, o número mínimo de seis médicos das 7 às 19h e de três médicos das 19 às 7h, com um número mínimo de quinze leitos. Conforme escala e registro de ponto apresentados à equipe de fiscalização da CGU, a UPA 24H de Passos/MG oferece seis médicos no horário diurno e seis médicos no horário noturno, oferecendo 28 leitos aos pacientes, estando, portanto, atendidas às exigências da citada Portaria, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro – Escala de médicos da UPA 24H de Passos/MG – Em abril/2017

UPA 24H - Porte III	Qte. mínima de Médicos-Diurno	Qte. mínima de Médicos-Noturno	HH mínimo por dia (média)	HH mínimo por semana (média)
Portaria 104 GM/MS	6 médicos x 12 h	3 médicos x 12 h	108	756
UPA de Passos/MG	6 médicos x 12 h	Até 6 médicos x 12 h	143	1.007

Fonte: Folhas de ponto dos funcionários da UPA 24H de Passos/MG, relativas a abril/2017.

Quanto aos enfermeiros, verificou-se a presença de dezoito a 24 profissionais, diariamente, no mês de abril de 2017.

No tocante à capacitação dos profissionais da UPA 24H, foram apresentadas documentações relativas à prática de treinamento e capacitação dos profissionais que atuam no atendimento, no decorrer dos anos de 2016 e 2017, conforme demonstrado no quadro a seguir, contudo, sem demonstrar a existência de um programa de educação continuada dos profissionais:

Quadro - Cursos realizados pelos profissionais da UPA 24H de Passos - 2016/2017

Período	Curso	Participantes	Observação
16 e 17/05/2016	Recuperação cardiorrespiratória – geral	57	
08 a 10/06/2016	Mensuração e colocação colar cervical	11	
13 a 20/07/2016	Recuperação cardiorrespiratória pediátrica	26	
15 a 22/09/2016	Ostomia em clientes adultos	06	
10 a 15/03/2017	Procedimentos gerais urgência e emergência	05	Admissão de enfermagem

A inspeção realizada pela equipe de fiscalização da CGU, acompanhada por profissional da Unidade, mostrou existir condições adequadas de funcionamento dos ambientes de todas as áreas. Foi observada a realização de manutenção predial.

A UPA 24H oferece serviços de diagnósticos próprios, tendo disponível, além do laboratório de exames, um aparelho de Raio X durante 24 horas, todos os dias, e aparelho de ultrassom locado do próprio médico radiologista, funcionando de segunda a sábado, em horário diurno.

2.1.8. Impossibilidade de avaliar a adequação do tempo de espera para atendimento na UPA 24H de Passos/MG.

Fato

Para o atendimento dos pacientes na UPA 24H de Passos/MG é utilizado o processo de Acolhimento com Classificação de Risco segundo o “Protocolo de Manchester”, atendendo à exigência da Portaria GM/MS nº 342/2013. Tal atendimento prevê tempo de espera de acordo com pulseiras coloridas identificadoras do risco, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro - Protocolo de Manchester

Cor	Classificação	Tempo de espera (Em minutos)
Vermelho	Imediato/emergência	0
Laranja	Muito urgente	Até 10
Amarelo	Urgente	Até 30
Verde	Pouco urgente	Até 120
Azul	Não urgente	Até 120 - Serviço Social

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Passos/MG

Segundo informações dos gestores da UPA 24H, no mês de abril de 2017, foram feitos os seguintes quantitativos de atendimentos, conforme a classificação de risco:

Tabela - Atendimentos na UPA 24H de Passos/MG no mês de abril de 2017

Cor	Classificação	Quantidade de pacientes atendidos	Média de atendimentos diários
Vermelho	Imediato/emergência	13	0,4
Laranja	Muito urgente	265	9
Amarelo	Urgente	1.048	35
Verde	Pouco urgente	4.734	158
Azul	Não urgente	212	7
TOTAL		6.272	209

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Passos

No tocante ao cálculo de indicadores, destinados a avaliar a atuação do atendimento da UPA 24H de Passos/MG, temos uma produtividade média de 1,46 pacientes atendidos a cada homem/hora de trabalho médico, o que mostra um paciente sendo atendido a cada 41 minutos.

A Secretaria Municipal de Saúde apresentou relatório de atendimentos por períodos, diurnos e noturnos, no mês de abril de 2017, que mostrou 259 atendimentos em média no primeiro caso e 110 atendimentos no segundo, num total de 369 pacientes diários. Quanto ao tempo de espera para cada categoria de risco, o Comunicado 023/2017, de 30 de maio de 2017, mostrou que os cálculos foram feitos por amostragem, atendendo ao pedido da fiscalização da CGU, e não sistematicamente, mediante processamento efetivo, de forma a possibilitar um melhor gerenciamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos/MG apresentou a seguinte manifestação:

“De modo geral, o acolhimento ao usuário que procura pela UPA ocorre da seguinte forma: de imediato à sua chegada é providenciada a abertura de seu prontuário para o atendimento pelos profissionais que atuam na recepção.

Nesse momento ele é orientado a aguardar pela triagem. Dentro de poucos minutos, o usuário é prontamente atendido por um enfermeiro capacitado (até 10 minutos). É feita então uma breve avaliação da sua queixa, dos seus sinais e sintomas, utilizando-se o protocolo de Manchester. Na ocasião são verificados os sinais vitais, saturação de oxigênio, glicemia capilar.

Após a classificação de risco, o usuário é identificado com pulseiras de cores correspondentes a um dos seis níveis estabelecido pelo sistema e direcionado para o local, conforme protocolo.

- A cor vermelha (emergente) estabelece a necessidade de um atendimento imediato. Geralmente, a própria recepção já orienta e conduz a entrada do usuário para sala de urgência e comunica a enfermagem.

Quando usuários nessas condições são trazidos por equipes do SAMU, de ambulâncias municipais ou pelo Corpo de Bombeiros, tais equipes já entram com usuário para sala de urgência;

- A laranja (muito urgente) prevê atendimento em até dez minutos. Nessas condições o usuário é triado e imediatamente conduzido para avaliação médica;

- O amarelo (urgente) até 60 minutos. Nessas condições a enfermagem mantém o usuário aguardando por atendimento médico na parte interna da UPA;

- O verde (pouco urgente), 120 minutos e o azul (não urgente) em até 240 minutos.

Nessas condições o usuário passa pela triagem e volta para sala de espera, próxima a recepção e aguarda ser chamado para avaliação médica.

De acordo com a gravidade clínica e não por ordem de chegada os usuários vão sendo atendidos pelos médicos.

Com o objetivo de reestruturar o processo de gerenciamento, com a geração de informações mais precisas e fidedignas, bem como melhora no acesso a estas informações, algumas medidas serão implementadas, a saber:

- Aquisição de mais dois computadores (processo de licitação em andamento) e configuração de mais quatro equipamentos (computadores), que eram utilizados pelo Sistema Alert e agora foi cedido para o município;*

- Implantação de um programa, vinculado ao Sistema de Gestão Vivver, que é utilizado pelo município, a fim de permitir o registro das informações e a informatização do atendimento por todos os seguimentos / profissionais que prestam atendimento ao usuário.*

Esse novo modelo de registro funcionará da seguinte maneira:

1 – O usuário dá entrada na UPA e tem seu primeiro registro na recepção, através da abertura de prontuário no Sistema Vivver;

2 – O usuário é encaminhado para triagem, onde será atendido dentro de um prazo máximo de 10 minutos. Nesse local, além de conferir os dados de identificação, o enfermeiro informará via Sistema Vivver, os dados vitais e a cor da classificação de risco;

3 – O usuário receberá atendimento médico e esse profissional dará entrada no prontuário, através do Sistema Vivver;

4 – O usuário será encaminhado para medicação e demais procedimentos, os quais serão registrados via Sistema Vivver.

- *Após a aquisição de computadores e instalação dos programas nos computadores, as equipes de profissionais que atuam na UPA serão capacitadas para implementação do novo formato de registro dos atendimentos, por um funcionário da empresa Vivver, atuante no município.”.*

Acreditamos esse processo de informatização facilitar a elaboração/extração de relatórios, que permitirão a avaliação quanto ao tempo de espera para atendimento por turno, por cor, conforme a classificação de risco definida pelo Protocolo de Manchester. Ainda facilitará a reorganização do processo de trabalho, aumentando a eficácia e a eficiência dos atendimentos prestados pela UPA.”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação os gestores, além de descreverem toda a operacionalidade do atendimento, ressaltam a aquisição de novos equipamentos e a implantação de novo sistema de gestão, que possibilitará a extração de dados para um melhor gerenciamento dos atendimentos da UPA 24h, não especificando, contudo, em que prazo será implementado.

2.1.9. Informações sobre o acolhimento, classificação de risco e regulação na Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24h de Passos/MG.

Fato

O acolhimento ao usuário da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24H de Passos/MG se dá pela sala de triagem, após a abertura de ficha para atendimento na recepção, para os casos em que não ficar configurado de imediato uma situação de emergência. Para os casos de Emergência o atendimento se faz sem espera, conduzindo-se o paciente para a sala de Urgência (com a classificação de pulseira vermelha – sintomas de obstrução de vias, respiração inadequada, choque, criança irresponsiva, convulsionando).

Na triagem se faz a classificação de risco segundo o Protocolo Manchester, mediante análise pela enfermagem de sinais e sintomas instituídos por este Protocolo, aplicável a cada grau de risco: a) Urgência Maior, com até 10 minutos para atendimento médico (classificado com pulseira laranja – sintomas de hemorragia, alteração de consciência, estado febril elevado, dor intensa); b) Urgência, com até 30 minutos para atendimento médico (pulseira amarela - sintomas de hemorragia menor, história duvidosa, vômitos persistentes, estado febril acentuado, dor moderada); c) Pouco Urgente, com sintomas recentes – menos de 7 dias, com até 120 minutos para atendimento médico (pulseira verde – sintomas de estado febril, vômitos, dor leve recente) e d) Não Urgente, sem sintomas recentes, com encaminhamento para o Serviço Social da UPA e daí, após análise, o referenciamento externo ou atendimento na própria UPA ou contrarreferenciamento de Atenção Básica (pulseira azul – mesmos sintomas da pulseira verde, evento com mais de 7 dias)

A Unidade dispõe de sala de espera em separado para pediatria, sala para Urgência maior e Urgência simples e sala para as demais classificações, estas junto a Recepção. Os pacientes são atendidos pelos médicos de acordo com a gravidade clínica e não por ordem de chegada.

Após o atendimento de Urgência na Unidade, os pacientes são encaminhados, por meio do Sistema de Regulação SUSFácil, predominantemente à Santa Casa de Misericórdia de Passos,

tendo ainda como referência secundária a Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso, cidade distante 50 km, ou Hospital e Policlínica na própria cidade, de forma complementar.

Nas entrevistas realizadas com todo o corpo diretivo da UPA, médicos e enfermeiros, foi unânime o relato de inexistência de desatendimento. Contudo, foi relatada a eventual permanência de pacientes por mais de 24 horas na Unidade, na ocorrência da indisponibilidade de resolução da demanda, muitas vezes motivadas pela recusa do próprio paciente ou de familiares em se deslocar para outro município, preferindo aguardar disponibilidade em unidades da saúde do município.

Foram informados e apresentados como meios de comunicação entre os gestores dos estabelecimentos de saúde que integram a rede, além do Sistema SUSFácil, o telefone e guias de encaminhamento, tanto de terceiros para a UPA, quanto da UPA para as unidades referenciadas.

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. Desabastecimento de medicamentos na Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24H de Passos/MG.

Fato

A relação de medicamentos e materiais hospitalares mínimos indicado na Portaria GM/MS nº 2.048, de 05 de novembro de 2002, para as Unidades Não Hospitalares de Urgência e Emergência contempla aqueles usados na primeira abordagem dos pacientes graves e também sintomáticos, antibióticos e anticonvulsivantes, uma vez que alguns pacientes poderão permanecer nas Unidades por um período de até 24 horas ou, excepcionalmente, por mais tempo, se houver dificuldade para internação hospitalar.

Por ocasião dos trabalhos de fiscalização na Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24H de Passos/MG, verificou-se, a partir de amostragem com base no “Relatório de Estoque de Produtos” do sistema de controle do almoxarifado, extraído em oito de maio de 2017, o desabastecimento de itens, conforme registrado no quadro a seguir:

*Quadro - Medicamentos em falta no almoxarifado
da UPA 24H de Passos/MG em 08/05/2017*

Substância	Observação
Bupivacaína	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam Lidocaína, com estoque.
Cefalexina	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizará Despacilina, sem estoque.
Clister glicerinado	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam Manitol, com estoque.

Clorafenicol	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam outros antibacterianos.
Cloridrato de Hidralazina	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam outros vasodilatadores periféricos
Codeína	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam Paracetamol, com estoque
Digoxina	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam outros glicosídeos cardíacos
Isossorbida	Sem estoque
Metropolol	Sem estoque
Ranitidina	Sem estoque
Ringer Lactato	Só têm Ringer Simples
Salbutamol	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam Brometo de Ipratrópio, sem estoque.
Sulfametoxazol +trimetoprima	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam outros antibacterianos.
Cetoprofeno	Sem estoque
Prometaxina	Sem estoque
Fentanil	Sem estoque
Ceftriaxona	Sem estoque
Verapamil	Não padronizado ⁽¹⁾ - Utilizam outros anti-hipertensivos.

Nota:

⁽¹⁾ Substância não padronizada: substituição de item, conforme definições médicas vigentes na Unidade, por substância correlata, havendo casos de estar ou não disponível no estoque.

Fonte: Planilha de medicamentos padronizados fornecida pela UPA à equipe de fiscalização da CGU.

Foram testados itens de medicamentos e materiais hospitalares, no tocante à quantidade existente, em confronto com a registrada, não tendo sido encontradas divergências.

Foram encontrados itens que não estavam registrados no controle de estoques. Segundo o responsável pela farmácia da UPA, a justificativa é que ocorrem empréstimos de medicamentos junto a Santa Casa de Misericórdia de Passos, para posterior devolução.

O servidor do Laboratório da UPA 24H, em entrevista, apontou casos de falta de materiais de análises clínicas, que por vezes leva os exames para serem realizados por laboratórios contratados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos/MG apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à ausência de alguns medicamentos encontrados durante a realização da Auditoria cabe esclarecer, que ao assumirmos a gestão no início de 2017, encontramos uma situação bastante caótica, uma Secretaria endividada com vários serviços e entregas de materiais e equipamentos interrompidos devido aos atrasos de pagamentos de fornecedores e prestadores de serviços. Havia atas vencidas, impossibilidade de realizar licitação, devido a também a impossibilidade de publicação por conta da dívida, dentre outras situações.

Assim, o processo de regularização do abastecimento de materiais e medicamentos vem ocorrendo de maneira gradativa. Atualmente, dentre os medicamentos que foram encontrados com estoques zerados, temos:

Substância	Observação	O que se utiliza	Estoque
1. Bupivacaína	Não padronizado	Lidocaína	2.900 (em 5/09/17)
2. Cefalexina	Não padronizado	Ceftriaxona 1gEV Ceftriaxona 500mg IM	950 (em 01/09/17) 5.816 (em 15/09/17)
3. Clisterglicerinado	Não padronizado	Manitol/Sorbitol	896 (em 15/09/17)
4. Clorafenicol	Não padronizado	Outros antibacterianos, como Benzilpenicilina 1.200.000UI	700 (em 15/09/17)

5. Cloridrato de Hidralazina	Não padronizado	Outros vasodilatadores periféricos, como isossorbida	550 (em 15/09/17)
6. Codeína	Não padronizado	Paracetamols/Tramal	3.908 (em 15/09/17)
7. Digoxina	Não padronizado	Outros glicosídeos como Deslanosideo	150 (em 15/09/17)
8. Isossorbida	Estoque repostado	Mencionado substancia 5	550 (em 15/09/17)
9. Metropolol	Estoque repostado	Tartarato de Metropolol	195 (em 15/09/17)
10. Ranitidina	Estoque repostado	Ranitidinacomp 150mg	250 (em 15/09/17)
11. Ringer Lactato	Só tem Ringer simples	Ringer simples	140 (em 15/09/17)
12. Salbutamol	Não padronizado	Será utilizado o Aerolin, em processo de licitação, em que o pregão foi realizado em 14/09/17.	
13. Sulfametoxazol + trimetoprima	Não padronizado	Outros antibacterianos, como Benzilpenicilina 1.200.000 UI (substancia 4)	700 (em 15/09/17)
14. Cetoprofeno	Estoque repostado	Cetoprofeno 100 mg –EV Cetoprofeno 50 mg – IM	1.950(em15/09/17) 1.046(em 15/09/17)
15. Prometaxina	Estoque repostado	Prometazinasçãoinj	2.300 (em 15/09/17)
16. Fentanil	Estoque repostado	Fentanila	323 (em 15/09/17)
17. Ceftriaxona	Estoque repostado	Ceftriaxona (ver subs.2)	950 (em 01/09/17)
18. Verapamil	Não padronizado	Metropolol (ver subs.9)	195 (em 15/09/17)

Esses valores podem ser confirmados de acordo com cópias de notas fiscais e relatórios de controle de estoque anexos (Anexo 07).

Quanto à falta de materiais de análises clínicas. Essa situação foi temporária, quando faltaram kits para realizar alguns exames. Assim, os materiais eram coletados na própria UPA e direcionados para laboratórios localizados em bairros próximos a essa Unidade, que realizavam a análise dos mesmos, conforme solicitação médica, e devolviam os resultados num intervalo de tempo tecnicamente aceitável, inclusive à noite.

Tal situação já foi superada, com a compra e chegada dos kits, conforme nota fiscal anexa (Anexo 08). Atualmente, encontra-se o seguinte estoque:

Nome do kit	Quantidade no estoque no dia 15/09/17
Creatinina cinética 250 ml	20 (cada um faz 250 exames = 5.000)
Amilase 60 ml	18 (cada um faz 500 exames) = 17.700
Glicose 1.000 ml	18 (cada um faz 500 exames) = 9.000
PCR látex 2,5 ml	110 (cada um faz 25 exames) = 2.750
Ck total 60 ml	190 (cada um faz 60 exames) = 11.400
Fita de urina 200 T	72 (cada frasco contém 200 fitas)=14.400
Obs: Vale informar que esta quantidade, possivelmente, será suficiente para abastecer a demanda de exames para os próximos quatro meses.	

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor confirma o desabastecimento e informa, de acordo com documentos de aquisição e de controle anexados à resposta, que a Unidade passa por um processo de regularização dos estoques.

2.2.2. Inadimplência do município de Passos/MG em acordo de pagamento de serviços de urgência e emergência prestados pela Santa Casa de Misericórdia de Passos.

Fato

No dia 28 de maio de 2003, em reunião de representantes do Ministério Público Estadual de Minas Gerais, da Santa Casa de Misericórdia de Passos, da Secretaria de Estado de Saúde, da Associação de Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande (AMEG), do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Passos (CISMIP) e de 22 municípios da jurisdição da Diretoria Regional de Saúde de Passos, foi formalizado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para regularizar o “Sistema Especial de Atendimento de Urgência e Emergência” prestado pela Santa Casa de Misericórdia de Passos.

O TAC foi assinado considerando que esse atendimento prestado aos municípios está superior à quantidade de médicos e de especialidades médicas exigidas e pagas pelo Ministério da Saúde, sendo ajustado, portanto, divisão de financiamento para pagamento complementar aos plantões médicos de urgência e emergência já prestados pelo SUS. Coube o percentual de 79,16% do custo total de R\$96.000,00 mensais do “Sistema” para ser rateado entre os municípios participantes e 20,84% para a Santa Casa.

A parte que coube aos municípios foi dividida em parcela fixa, a título de taxa de manutenção, proporcionalmente à população estabelecida pelo IBGE (exceto para o município de Passos, que, por ser o maior usuário do “Sistema”, ficou com valor único e fixo de pagamento) e, ainda, parcela rateada entre os municípios, de acordo com o número de atendimentos recebidos no mês. Esse TAC foi sendo aditivado ao longo dos anos e os valores foram corrigidos. No aditivo de 26 de setembro de 2012, ficou deliberado o reajuste para o montante de R\$509.000,00, dividido conforme tabela a seguir:

Tabela - Valores rateados para pagamento complementar do serviço de Urgência e emergência da Santa Casa de Saúde de Passos – Em Reais (R\$)

Participantes	Taxa de Manutenção	Valor Fixado	Valor Variável ⁽¹⁾
Santa Casa	-	70.000,00	-
Passos	-	159.056,00	-
Piumhi	6.000,00	-	172.499,32
São Sebastião do Paraíso	12.000,00	-	
Demais municípios, rateado de acordo com população	89.444,68	-	
TOTAL (R\$)	107.444,68	229.056,00	172.499,32
509.000,00			

Nota: ⁽¹⁾ De acordo com os serviços prestados.

Fonte: Aditivo do Termo de Ajuste de Conduta dos Serviços de Urgência e Emergência de Passos e região, de 26 de julho de 2012.

Para ilustração e melhor compreensão do rateio, apresenta-se a seguir a planilha de rateio do mês de abril de 2013:

Planilha de Rateio do financiamento do “Sistema de Urgência e Emergência” da Santa Casa de Misericórdia de Passos – Mês de abril de 2013 – Em Reais (R\$)

Micro Regiões	IBGE 2007	Valor Fixo	Nº Atendimentos	Valor Variável	Valor Total
Micro de Piumhi					
Capitólio	7.634	3.891,00	25	8.783,06	12.674,07
Doresópolis	1.492	760,46	0	-	760,46
Guapé	13.152	6.703,50	38	13.350,25	20.053,75
Piumhi		6.000,00	11	3.864,55	
São Roque	6.141	3.130,03	0	-	

*Planilha de Rateio do financiamento do “Sistema de Urgência e Emergência”
da Santa Casa de Misericórdia de Passos – Mês de abril de 2013 – Em Reais (R\$)*

Micro Regiões	IBGE 2007	Valor Fixo	Nº Atendimentos	Valor Variável	Valor Total
Vargem Bonita	2.098	1.069.34	2	702.64	1.771.98
Micro de Passos					-
Alpinópolis	17.821	9.083.26	37	12.998.93	22.082,19
Bom Jesus Penha	3.787	1.930.21	8	2.810.58	4.740.79
Capetinga	7.154	3.646.35	3	1.053.97	4.700,32
Cássia	17.067	8.698.95	16	5.621.16	14.320.11
Delfinópolis	6.698	3.413.93	17	5.972.48	9.386.41
Fortaleza	3.837	1.955.70	42	14.755.54	16.711.24
Ibiraci	11.023	5.618.36	20	7.026.45	12 644 81
Itau de Minas	14.551	7.416.56	96	33.726.95	41.143.51
Passos (525)					159.056,00
S. J. Barra	6.701	3.415.46	48	16.863.48	20.278.94
S. J. Bta. Glória	6.828	3.480.19	61	21.430.67	24.910.86
Micro de S.S.Paraíso					-
S. S. Paraíso	0	12.000.00	3	1.053.97	13.053.97
Jacui	7.225	3.682.54	0	-	3.682.54
Pratópolis	8.653	4.410.38	23	8.080,42	12.490.80
Regional - Alfenas					-
Carmo Rio Claro	19.480	9.928.84	18	6.323.80	16.252.64
Nova Resende	14.145	7.209.62	23	8.080.42	15.290.04
Santa Casa		70.000.00			
FIXO					
Total	175.487	107.444,68	491	172.499,32	509.000,00

Em atendimento à Resolução SES nº 2.946, de 21 de setembro de 2011, alterada pela Resolução SES nº 3.511, de 14 de novembro de 2012, que definiu incentivos financeiros complementares de custeio das equipes de Rede de Resposta Hospitalar às Urgências e Emergências, o município de Passos assinou o Termo de Compromisso nº 557/2946, com a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES), aderindo ao Programa Rede de Resposta Hospitalar às Urgências e Emergências, mediante a execução de atividades e serviços referentes ao SUS, a serem exercidos pela Santa Casa de Misericórdia, por intermédio da pactuação de indicadores e metas de desempenho.

Assim, ocorreram repasses mensais no valor de R\$400.000,00 à Santa Casa de Misericórdia de Passos, pela SES, de dezembro de 2012 até março de 2016. Esses valores não foram repassados em substituição aos valores já acordados no TAC, pois se referem a complemento realizado pela SES devido à assinatura do TC nº 557.

Ressalta-se que para formalização do acordo do TAC, o município de Passos assinou contratos administrativos com a Santa Casa de Misericórdia de Passos, ao longo desse período. O Contrato nº 51/2008 resultou do processo de Inexigibilidade nº 011/2008 e o seu Quinto Termo Aditivo, de 30 de março de 2012, prorrogou a vigência para até 30 de setembro de 2012 e fixou o valor mensal a ser pago pela prestação de serviços especializados de urgência e emergência em R\$159.056,00. Este instrumento foi substituído pelo Contrato nº 127/2013, em 23 de dezembro de 2013, resultado da Inexigibilidade de Licitação nº 71/2013, com objeto de atendimento de urgências e emergências pelo valor mensal de R\$200.000,00, com prazo de vigência de 12 meses. Os contratos preveem o pagamento de médicos plantonistas nas seguintes especialidades: anestesia, cirurgia geral, cirurgia vascular, clínica médica, ginecologia e obstetrícia, neurologia, ortopedia, pediatria, cirurgia plástica, otorrinolaringologia, cirurgia pediátrica, serviços de diagnóstico por imagem, oftalmologia e

urologia. Contudo, o município de Passos não honrou com o compromisso assumido, ficando inadimplente em várias parcelas dos contratos firmados de 2003 a 2013 com a Santa Casa de Misericórdia de Passos, para cumprimento do TAC.

Em 19 de novembro de 2015, a Santa Casa enviou notificação para o município de Passos acerca do encerramento dos serviços prestados de acordo com o TAC. Informou nessa notificação que o encerramento se deu “*mediante negociação havida em setembro de 2015, entre a Secretaria Estadual de Saúde, SES/MG, a Superintendência Regional de Saúde, SRS/Passos, o Conselho de Secretários Municipais de Saúde, COSEMS/MG.*” Informou, ainda, que “*ficou acordado ainda, que as partes, tomadoras e prestadora destes serviços, deverão acordar entre si sobre os créditos remanescentes até 30/09/2015, honrando-os na forma avençada. Consta em nossos registros financeiros a pendência referente a este contrato o valor abaixo. Montante da dívida R\$6.581.120,00 (Seis Milhões Quinhentos e Oitenta e Um Mil Cento e Vinte Reais)*”.

Cabe registrar que fatos semelhantes se deram em relação aos demais municípios que fizeram parte do TAC.

A Deliberação CIB/SUS nº1.671, de 6 de dezembro de 2013, aprovou a Rede de Urgência e Emergência da Região Ampliada de Saúde Sul e aprovou o financiamento de R\$300.000,00 mensais de custeio federal para a porta de entrada hospitalar de urgência. A referida Deliberação prevê que a “*aprovação do financiamento da Rede de que trata o caput deste artigo, nos termos desta Deliberação, não inviabiliza o aporte de novos recursos financeiros aos municípios/instituições que integram a referida Rede*”. E ainda que “*o início do repasse do recurso federal está condicionado ao início do funcionamento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Regional (SAMU Regional)*”.

O repasse financeiro federal para o SAMU da região macro sul foi autorizado pela Portaria GM/MS nº 3.147, de 28 de dezembro de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 161/2017- SMS Passos, de 18 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos apresentou a seguinte manifestação:

“A elaboração das justificativas aqui apresentadas foi pautada em argumentos presentes na Contestação feita pela Procuradoria Geral do município nos autos da Ação de Cobrança movida pela Santa Casa de Misericórdia de Passos contra o município de Passos.

- Quanto ao objeto do Convenio estabelecido e tempo de vigência:

** Santa Casa:*

A Santa Casa alega que em decorrência de Convênio de Prestação de Serviços Médicos Especializados de Urgência e Emergência firmados entre as partes foram prestados serviços de alta complexidade à população do Município de Passos/MG.

Que em consequência de uma negociação ocorrida em setembro de 2015, entre a Secretaria Estadual de Saúde (SES/MG), a Superintendência Regional de Saúde (SRS/MG), o Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS/MG), foi expedida a Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.196 de 21.10.2015, que levou à formalização do encerramento do referido convênio, conforme demonstrado em Notificação Extrajudicial.

Entretanto, apesar do encerramento formal do convênio, alega a requerente que remanescem débitos inadimplidos pelo Município.

** Procuradoria*

Todavia, ao contrário do alegado, verifica-se pela própria documentação juntada no Processo, que a prestação de serviço da autora decorreu de contratos administrativos firmados em decorrência de Processos Administrativos por Inexigibilidade de Licitação, com base no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que geraram os Contratos 051/2008 e 127/2013, para realização de cirurgias eletivas e atendimentos de urgência e emergência em pacientes do Município de Passos, ora requerido.

O Contrato nº 051/2008, com vigência de 7 (sete) meses, contados da data de sua assinatura, ou seja, 09.04.2008 a 08.11.2008, contava com cláusula que autorizava a prorrogação do contrato por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses.

Dessa forma, considerando a mudança de gestão, o contrato foi aditado por tempo, em 07.11.2008, prorrogando-se sua vigência a partir de 08.11.2008 até 31.03.2009, conforme o 1º Termo Aditivo.

Em 04.04.2009, o referido contrato foi novamente aditado, ficando prorrogado a partir do dia 01.04.2009 até o dia 31.03.2010, com reajuste dos preços, conforme o 2º Termo Aditivo.

Em 30.03.2010, houve novo aditamento de tempo e de preço, com prorrogação a partir daquela data, pelo período de 12 (doze) meses, conforme 3º Termo Aditivo.

No ano seguinte, em 30.03.2011, o contrato foi novamente aditado por tempo e preço, por mais 12 (doze) meses, conforme 4º Termo Aditivo.

Em 01.04.2012, o contrato foi novamente aditado por tempo e preço, com prorrogação por mais 5 (cinco) meses – apesar do pedido/justificativa do Secretário Municipal de Saúde de mais 12 meses – com término para o dia 30.09.2012; fixando os preços pela prestação de serviços especializados em urgência e emergência em R\$ 159.056,00 (cento e cinquenta e nove mil e cinquenta e seis reais) mensais e pela realização de cirurgias eletivas em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) mensais, conforme 5º Termo Aditivo.

O Contrato nº 127/2013 foi firmado em 23.12.2013, tinha como objeto apenas a contratação da requerente para realização de atendimento de urgência e emergência, com vigência de 12 meses, a partir da data de sua assinatura, ou seja, de 23.12.2013 a 22.12.2014, fixando o preço de R\$ 200.000,00, mensais, a ser pago de acordo com as cláusulas e condições previstas no Contrato e Processo de Inexigibilidade nº 071/2013.

O contrato referido não foi prorrogado para nenhum fim de direito, de modo teve sua extinção em 22.12.2014.

Verifica-se que os valores pleiteados pela requerente referem-se a supostas prestações de serviços realizadas no período de 28.06.2012 a 05.10.2015.

Portanto, as cobranças realizadas a partir de 23.12.2014, não estão amparadas em nenhum instrumento contratual.

- Quanto ao valor da dívida

** Santa Casa*

A Santa Casa alega que os débitos são (sic) referem-se a 39 (trinta e nove) Notas Fiscais que não foram quitadas, correspondentes aos números:

- 201200000002398, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 28.06.2012;*
- 201200000002439, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 04.07.2012;*
- 201200000002465, no valor de R\$ 80.000,00, datada de 04.07.2012;*
- 201200000002547, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 16.07.2012;*
- 201200000002561, no valor de R\$ 80.000,00, datada de 17.07.2012;*
- 201200000002655, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 02.08.2012;*
- 201200000002868, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 05.09.2012;*
- 201200000003045, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 02.10.2012;*
- 201200000003272, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 05.11.2012;*
- 201200000003462, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 04.12.2012;*

- 201200000003614, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 21.12.2012;
- 201300000003907, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 05.02.2013;
- 201300000004156, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 06.03.2013;
- 201300000004366, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 04.04.2013;
- 201300000004558, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 03.05.2013;
- 201300000004753, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 04.06.2013;
- 201300000004949, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 03.07.2013;
- 201300000005182, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 02.08.2013;
- 201300000005416, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 03.09.2013;
- 201300000005650, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 03.10.2013;
- 201300000005886, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 05.11.2013;
- 201300000006036, no valor de R\$ 159.056,00, datada de 04.11.2013;
- 201401000000394, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 07.07.2014;
- 201401000000397, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 08.07.2014;
- 201401000000778, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 03.09.2014;
- 201401000001015, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 03.10.2014;
- 201401000001101, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 16.10.2014;
- 201401000001242, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 05.11.2014;
- 201401000001458, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 05.12.2014;
- 201501000000040, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 06.01.2015;
- 201501000000243, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 04.02.2015;
- 201501000000500, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 06.03.2015;
- 201501000000731, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 07.04.2015;
- 201501000000894, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 05.05.2015;
- 201501000001160, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 05.06.2015;
- 201501000001341, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 02.07.2015;
- 201501000001589, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 05.08.2015;
- 201501000001824, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 04.09.2015;
- 201501000002067, no valor de R\$ 200.000,00, datada de 05.10.2015.
- TOTAL R\$ 6.741.120,00

Alega que a soma simples dos valores é da ordem de seis milhões setecentos e quarenta e um cento e vinte reais (R\$ 6.741.120,00), entretanto, referido débito deverá ser devidamente corrigido monetariamente e acrescido de juros de mora.

Que a dívida refere-se ao material, recursos humanos e aos procedimentos realizados nos atendimentos médicos prestados à população do município requerido.

** Procuradoria*

Nos termos do Memorando nº 082/2016 (Anexo 05), a Secretaria Municipal de Fazenda informa a Procuradoria Geral que se encontra na Tesouraria empenhos em situação de Restos a Pagar, relativos à requerente, as Notas Fiscais relacionadas abaixo:

- NF 00002561 – Empenho 00658/009 – Emissão 17/07/2012 - R\$80.000,00
- NF 00002465 – Empenho 00658/008 – Emissão 04/07/2012 - R\$80.000,00
- NF 00002547 – Empenho 00658/011 – Emissão 16/07/2012 - R\$ 159.056,00
- NF 00002439 – Empenho 00658/010 – Emissão 04/07/2012 - R\$ 159.056,00
- NF 00002398 – Empenho 00658/007 – Emissão 28/06/2012 - R\$ 159.056,00
- NF 00001101 – Empenho 01528/006 – Emissão 16/10/2014 - R\$ 200.000,00
- NF 00000394 – Empenho 01528/004 – Emissão 07/07/2014 - R\$ 200.000,00
- NF 00000397 – Empenho 01528/005 – Emissão 08/07/2014 - R\$ 200.000,00
- Totalizando R\$ 1.237.168,00

Interessante consignar que na Notificação Judicial o requerente relaciona 11 (onze) Notas Fiscais, aduzindo ser referentes a prestação de serviços do Contrato nº 051/2008, no período

de 28.06.2012 a 21.12.2012, requerendo o pronto pagamento devidamente corrigido e constituindo em mora o requerido.

As demais notas fiscais mencionadas pela requerente, conforme informação do Departamento de Contabilidade, não foram apresentadas para o processo de empenhamento.

Por outro lado, verifica-se pela documentação, que várias verbas devidas à requerente decorrentes deste ou de outros contratos foram quitadas.

Todavia, considerando a notória dificuldade financeira porque passa o Município de Passos, como todos os outros municípios da federação, algumas verbas foram inscritas em Restos a Pagar, como dito anteriormente.

A Secretaria Municipal de Saúde no Memorando nº 815/2016 (Anexo 06) também não identifica qualquer registro no sistema de gestão contábil das demais notas fiscais, de forma que não é razoável que o Município se responsabilize pelo pagamento. Donde se conclui que não foi dada entrada também naquela secretaria das referidas notas para o processo de pagamento, de forma que para o pagamento das verbas aqui pleiteadas, necessário era cumprir os requisitos previstos na Cláusula Sétima do Contrato nº 051/2008, o que não foi observado pela parte autora, ou ônus do qual não se desincumbiu.

Além do que, devemos consignar que as notas de empenho, estimativo e ordinário, relativas às demais notas fiscais, sequer foram emitidas, se é que o serviço foi realmente prestado, já que a autora não comprovou devidamente, já que não há aceite na nota, não há apresentação dos relatórios de procedimento, ou seja, sem observância dos requisitos contratuais, e nesse sentido cumpre-nos salientar que as despesas públicas precedem prévio empenhamento. Conforme estatui o art. 58 da Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64).

- Quanto ao entendimento que vigorou na época em que iniciaram os repasses da SES para rede de Urgência e Emergência que esses substituiriam quaisquer outros repasses ou termo de compromisso, estabelecidos pelos municípios.

Cumpre-nos salientar que em reunião realizada com o Ministério Público Estadual, representado pelo Dr. E. C., fomos alertados que o pagamento concomitante dos contratos para prestação de serviços de urgência e emergência 051/2008 e aditivos e 127/2013, configura bis in idem com o recebimento pela Santa Casa de Misericórdia de Passos, das verbas decorrentes do PROURGE e do Programa de Resposta Hospitalar às Urgências e Emergências, que são repassadas pelo governo do Estado de Minas Gerais.

Nos termos das inclusas Resoluções SES/MG nº 2.884, de 20 de julho de 2011 e da Resolução SES/MG nº 2.994, de 21 de setembro de 2011, que tiveram a finalidade ao atendimento integral de urgência e emergência, durante 24 (vinte e quatro) horas por dia, durante 7 (sete) dias por semana, foi repassado pelo governo de Minas Gerais, mediante fundo pelo Município de Passos, para a requerente, Santa Casa, o valor de R\$ 796.944,00 (setecentos e noventa e seis mil novecentos e quarenta e quatro reais), no período de 01.01.2012 a 31.12.2012.

Outrossim, conforme o Termo nº 557/2.946 – Sul que celebra o Município de Passos, por intermédio de sua Secretaria Municipal de Saúde o Município aderiu ao Programa Rede de Resposta Hospitalar às Urgências e Emergências, mediante a execução de atividades e de serviços referentes ao Sistema Único de Saúde/SUS, visando o custeio complementar dessas atividades por intermédio de pactuação de indicadores de metas e de desempenho.

Dentre as obrigações assumidas no mencionado termo, o Município ficou responsável por repassar à entidade beneficiada, os recursos do programa transferidos pela SES/MG.

A entidade beneficiada indicada pelo Município de Passos foi a requerente e como tal recebe, por mês, R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) por mês, tendo recebido nos exercícios de 2013 o valor de R\$ 4.805.000,00; 2014 o valor de R\$ 3.610,257,89, 2015 o valor de 6.404.720,75.”

A Superintendência Regional de Saúde de Passos (SRS) tomou ciência dos fatos por meio do relatório preliminar, contudo, não se manifestou.

Por meio de e-mail, de 27 de setembro de 2017, a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Passos, manifestou-se nos seguintes termos:

“Em setembro de 2015, foi marcada reunião na Secretaria de Estado da Saúde, solicitada pelo COSEMS-regional, cuja pauta era sobre a finalização dos contratos, entre os Municípios e a Santa Casa de Passos, para custeio dos honorários médicos referentes aos plantões, de forma a desonerar os municípios uma vez que a urgência e emergência é de responsabilidade do Estado. Participaram da reunião a Subsecretária - Dra. M. do C., o Presidente do COSEMS Regional- Sr. J. G., o presidente do COSEMS Estadual - Sr. J. M., pela Santa Casa de Passos - Diretor D. P. S. e ainda a Dra. M. da área jurídica do COSEMS Estadual, e a Sra. P., Técnica do COSEMS Estadual. Após amplo debate, ficou acordado entre as partes que seria publicada deliberação na qual o Estado assumiria parte dos custos dos plantões médicos de Urgência e Emergência, equivalente ao valor repassado pelos municípios de 450 mil reais para os meses de outubro a dezembro de 2015.

A expectativa era de que no início de 2016 fosse publicada portaria pelo Ministério da Saúde implantando a RUE da Macro Sul e nessa portaria, todo o financiamento da estrutura como leitos de retaguarda, Leitos qualificados de UTI, leitos clínicos e cirúrgicos e incentivo estariam contemplados possibilitando a revisão da composição do financiamento da RUE entre Ministério, estado e municípios. Fato que não aconteceu e novamente o Estado publicou outra deliberação para os meses de março a maio de 2016, sendo que dessa segunda deliberação foi paga apenas uma parcela, as outras duas estão em aberto até o presente momento. Em outubro de 2016 foi publicado pelo Ministério da Saúde portaria de implantação parcial do plano de ação regional da RUE da Macro Sul com incentivo de 300 mil reais para custeio e qualificação de 14 leitos de UTI adulto.

Portanto, ao encerrar os contratos com os municípios foi por meio de ofício encaminhado pela Santa Casa e o COSEMS se encarregou de comunicar o Ministério Público. Infelizmente, não temos cópia da ata da reunião e nem do ofício do COSEMS para o Ministério Público”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor apresentou parte de sua defesa jurídica feita em relação à cobrança judicial impetrada pela Santa Casa de Misericórdia de Passos. Ele apresenta os contratos firmados para a prestação dos serviços de plantões de urgência, conforme já citado no fato, registrando a finalização das avenças com a expiração, em 22 de dezembro de 2014, do Contrato nº 127/2013. Apresenta, ainda, a relação de débitos que a prefeitura reconhece como cabíveis, a partir de empenhos emitidos e registrados em restos a pagar. Contudo, é necessário frisar que o escopo dos trabalhos realizados pela equipe da CGU não inclui o cálculo dessa dívida, nem mesmo a gestão contábil-financeira da prefeitura, cabendo às partes chegarem a um acordo sobre o real valor devido.

Quanto à data de expiração dos contratos, a equipe de fiscalização da CGU solicitou informações, tanto aos gestores do SUS no município, quanto à Santa Casa de Misericórdia de Passos, sobre o distrato relativo aos pagamentos complementares de plantões médicos de urgência e emergência decorrentes do TAC. Apenas a Santa Casa apresentou cópia da “Notificação e Formalização de Encerramento”, de 19 de novembro de 2015, encaminhada

ao Prefeito Municipal de Passos. A Prefeitura não apresentou nenhuma documentação a esse respeito.

Tal documento apresentado pela Santa Casa fez menção equivocadamente à Deliberação CIB-SUS nº 2.196, de 21 de outubro de 2015, que se refere às normas gerais do financiamento da atenção básica. Após questionada a respeito da incompatibilidade de objeto da Deliberação informada, a Santa Casa informou que o normativo correto seria a Resolução SES/MG nº 4.960, de 29 de outubro de 2015, que trata do repasse de recursos financeiros para reforço do custeio das ações e serviços prestados em regime de atendimento ambulatorial e hospitalar de urgência pela Santa Casa de Passos, prevendo três parcelas mensais de até R\$450.000,00, a partir de outubro de 2015.

Em manifestação, após ciência do relatório preliminar, a Santa Casa de Misericórdia de Passos relatou a ocorrência de reunião na Secretaria de Estado da Saúde, solicitada pelo Conselho dos Secretários Municipais de Saúde - COSEMS Regional, na qual foi debatido sobre a assunção da responsabilidade pelo Estado, de parte dos custos dos plantões médicos de Urgência e Emergência, no valor de R\$450.000,00, gerando a Resolução nº 4.960/2015.

Importante registrar, ainda, que a SMS de Passos apresentou a Ata de reunião da Rede de Urgência e Emergência (RUE), de 2 de fevereiro de 2016, assinada por nove prefeitos, inclusive pelo de Passos, em que se firmou o entendimento que *“[...] a partir do momento que o Estado começou a financiar a Rede de Urgência e Emergência, os municípios ficaram desobrigados em custear este serviço, que foi pactuado através de TAC com o Ministério Público e, meados de 2003, e pago pelos Municípios desde esta data até fevereiro de 2013. Desse modo, entendemos não ser devido o pagamento dos repasses de fevereiro de 2013 a outubro de 2015, visto que o Estado neste período assumiu o custeio da Rede, e não houve nenhuma outra repactuação que legitimasse os municípios a pagarem os repasses neste período a Santa Casa de Passos. Sendo assim, entendemos pela não legalidade da contribuição neste período”*.

Importa registrar que a CGU não coaduna com esse entendimento dos prefeitos registrado em ata. Os pagamentos realizados à Santa Casa de Misericórdia de Passos pelo serviço contratado, após o início dos repasses da Secretaria Estadual de Saúde pela adesão do município à Rede de Resposta Hospitalar às Urgências e Emergências, por meio do TC nº 557/2.946, não configuram *“bis in idem”* (repetição sobre o mesmo), conforme alega o gestor em sua manifestação. Esse TC teve como objeto o custeio complementar das atividades de urgência e emergência, quando o município passa a ter a obrigação, dentre outras, de repassar mensalmente R\$400.000,00, recebidos do Fundo Estadual de Saúde, para a Santa Casa. (Original sem grifo)

A obrigação de pagamento do serviço de urgência e emergência com recursos próprios, por parte dos municípios, deve-se aos contratos assinados com a Santa Casa, em decorrência do TAC.

Esse entendimento se baseia nos pilares da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), quando, no §1º, do art. 198, da Carta Magna, fica determinado que seu financiamento será pelo orçamento da seguridade social dos três entes da federação. A Portaria GM/MS nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013, que instituiu a Política Nacional de Atenção Hospitalar, confirma essa diretiva em seu art. 26 que afirma que o financiamento da assistência hospitalar será realizado de forma tripartite.

Portanto, o município de Passos, quando da assinatura do Contrato nº 127/2013, estava exercendo seu dever/direito de financiar o serviço de urgência e emergência, prestado aos seus munícipes, pela Santa Casa de Misericórdia de Passos, independente do financiamento federal e estadual estabelecido no TC nº 557/2.946.

Sendo assim, o repasse de recursos estadual e federal para financiar a Rede de Urgência e Emergência não exclui a obrigação do município, com contratos assinados e em vigor, de honrar com a parte avençada.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que existem falhas de gestão dos gestores locais do SUS em relação à contratualização da Santa Casa de Misericórdia de Passos, inadimplência do município em relação aos serviços de plantões de urgência e emergência prestados por essa entidade, além do desabastecimento da UPA 24H do município.

Ordem de Serviço: 201701486

Município/UF: Passos/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICORDIA DE PASSOS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.856.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 08 a 12 de maio de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/8585 - Atenção à Saúde da População, no município de Passos.

A ação fiscalizada refere-se avaliação sobre a adequação da contratualização da Santa Casa de Misericórdia de Passos com o Sistema Único de Saúde, representado pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais com interveniência da Secretaria Municipal de Saúde de Passos, além da avaliação do Termo de Ajuste de Conduta para financiamento complementar do Serviço de Urgência e Emergência prestado pela Entidade aos municípios da macrorregião de Passos. Os resultados dessas avaliações estão consignados no Relatório nº201700967.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada, ainda, a aplicação dos recursos financeiros repassados à Santa Casa de Misericórdia de Passos, por meio dos convênios da Entidade com o Fundo Nacional de Saúde nº 800743/2013 e 812498/2014, no montante de R\$ 1.856.000,00. Além disso, procedeu-se à inspeção física dos equipamentos adquiridos, sendo avaliada a quantidade adquirida e entregue, as especificações técnicas e o efetivo uso.

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 a infra-estrutura da Santa Casa de Misericórdia de Passos.

Fato

A Santa Casa de Misericórdia de Passos é uma Instituição Filantrópica que atende toda a população do sudoeste de Minas Gerais. De acordo com a divulgação no sítio eletrônico da instituição, 70% dos seus pacientes são atendidos pelo Sistema Único de Saúde.

No dia 10/05/2017, a equipe de fiscalização realizou visita na Santa Casa guiada pelo Supervisor de Planejamento SUS, funcionário do hospital.

Foram visitadas as alas de Pediatria, de Apartamentos de Internação, de Maternidade e Centro Obstétrico, de Clínica Médica e de Clínica Cirúrgica, de UTI Neonatal e Adulto. Verificou-se que o Hospital conta com Laboratório de Patologia Clínica e Análise Clínica, Salas de Tomografia, Estabilização, Endoscopia, Ultrassom, Mamografia, Densitometria Óssea, Unidade Coronariana, Centro de Diagnóstico, Centro Cirúrgico, Cirurgia Oftalmológica, Raio X, Farmácia Central e Satélite, Salas de Acolhimento, Triagem, Centro de Esterilização, Sala de Expurgo, Serviço de nutrição e dietética, dentre outras instalações. Os sanitários são adequados e adaptados ao atendimento de usuários portadores de necessidades especiais. Já a administração dispõe de setores de planejamento, financeiro, compras, almoxarifado, manutenção, rouparia e lavanderia. Ainda por meio de informações colhidas junto ao Farmacêutico Responsável, todos os medicamentos listados pela equipe de fiscalização estão disponíveis na Farmácia Central do Hospital. Da mesma forma, a Coordenação de Enfermagem informou que todos materiais e equipamentos relacionados pela equipe de fiscalização existem e estão em uso no Hospital.

Ainda, a Santa Casa possui o Hospital Regional do Câncer. Em 24/06/2015, o coordenador da Comissão Intergestores Regional Ampliada - CIRA Sul deu parecer favorável “Ad referendum” para a habilitação dos seguintes serviços do HCR: Centro de Alta Complexidade em Oncologia - CACON com serviço de Oncologia Pediátrica, Hospital Geral com Cirurgia Oncológica, Serviço de Radioterapia de Complexo Hospitalar, Serviço de Oncologia Clínica de Complexo Hospitalar e Serviço de Hematologia da Santa Casa de Misericórdia de Passos, no município de Passos, para referência da Região de Saúde Ampliada Sul. O credenciamento como Centro de Alta Complexidade em Oncologia – CACON representa que o Hospital está apto a oferecer assistência especializada e integral aos pacientes do câncer atuando na área de prevenção, detecção precoce, diagnóstico e tratamento do paciente. Em visita às instalações do HRC, verificou-se que o hospital possui sala de radioterapia, quimioterapia, braquiterapia, tomografia, pediatria, internação, ambulatório, farmácia, dentre outros serviços de assistência aos pacientes.

2.1.2. Informação sobre aquisições de equipamentos hospitalares pela Santa Casa de Misericórdia de Passos por meio de convênios com o Fundo Nacional de Saúde.

Fato

A Santa Casa de Misericórdia de Passos é pessoa jurídica de direito privado de fins não lucrativos e finalidade filantrópica, inscrita no CNPJ sob o número 23.278.898/0001-60, possuindo imunidade tributária e isenção das contribuições sociais conforme Lei 12.101/2009. Tendo em vista a natureza jurídica do hospital, o procedimento de aquisição dos bens com repasse de recursos financeiros da União são realizados mediante ajustes de convênios e suas respectivas normas regulamentadoras.

Foram objeto de análise da equipe da CGU os convênios de n.º 800743/2013 e 812498/2014. No caso destes 2 convênios, a forma de aquisição de equipamentos hospitalares foi a Cotação Prévia de Preço em observância ao disposto no artigo 57 e seguintes da Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24/11/2011. As informações acerca da execução dos respectivos convênios, seguem separadamente:

Convênio 800743/2013

Em 31/12/2013, foi celebrado o Termo de Convênio nº 800743 entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde - MS e a Santa Casa de Misericórdia de Passos/MG, visando fortalecer o Sistema Único de Saúde – SUS, com vigência inicial de 31/12/2013 a 31/12/2014. O objeto do convênio foi o repasse financeiro do MS para aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, no caso, o referido hospital. O equipamento pactuado foi um aparelho de Raio X Telecomandado. Para a execução do objeto deste convênio o MS participou com a transferência de R\$ 300.000,00 e o hospital com R\$ 50.000,00 a título de contrapartida.

Foi registrado o Edital de Cotação Prévia de Preços nº 001/2014 no Portal de Convênios – SICONV, com data de início de recebimento das cotações em 19/11/2014. O Hospital apresentou os comprovantes de entrega do edital a 7 empresas. Em 24/11/2014 foi encerrado período de recebimento das cotações no SICONV sem envio de cotações pelas empresas, restando deserto o procedimento. O procedimento foi repetido com o lançamento do Edital de Cotação Prévia de Preços nº 002/2014, em 03/12/2014.

Já em 11/12/2014, foi lavrada a Ata de Reunião da Comissão Permanente de Licitações referente à Cotação Prévia de Preços nº 002/2014. A única empresa que enviou proposta foi a Shimadzu do Brasil Comércio Ltda., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 58.752.460/0001-56. Diante das circunstâncias e, considerando a habilitação jurídica da mesma, procedeu-se à contratação da empresa, em 09/01/2015, e à aquisição do equipamento, no valor de R\$ 349.809,19.

Em 09/04/2017, a equipe da CGU vistoriou o equipamento e o local de funcionamento do mesmo. Segue registro fotográfico:

Aparelho de Raio X Telecomandado



Mesa de comando



Mesa radiotransparente

Fonte: Inspeção física realizada pela equipe da CGU em 10/05/2017;

Verificou-se que as especificações técnicas estão condizentes com aquelas ajustadas no termo de contrato. O número de identificação dada pelo fabricante (Part Number) e o número de registro na Anvisa constantes no equipamento estão compatíveis com os registros da nota fiscal nº SBL-001/2015 VER, emitida pela Shimadzu Corporation, em 26/01/2015. Ainda, o equipamento foi integrado ao patrimônio do hospital e encontra-se identificado com placa patrimonial.

Foi realizada pesquisa de preço no Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais – SIGEM do Fundo Nacional de Saúde do MS, sendo que os Aparelhos de Raio X Telecomandado encontrados no sistema são superiores ao adquirido, inviabilizando a comparação com o preço pago pelo hospital. Além disso, foi feita a pesquisa de outras aquisições de equipamentos com as mesmas especificações realizadas por outras instituições. Considerando as limitações da pesquisa, não foi detectada discrepância relevante dos preços do equipamento adquirido com os preços negociados com outras instituições.

No que concerne aos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, verificou-se que houve a transferência em conta corrente específica do convênio no Banco do

Brasil, Agência 56862-7, Conta Corrente 01494-5. O saldo do convênio dos valores devidos ao Ministério da Saúde foi devolvido em 10/11/2015.

Convênio 812498/2014

Em 27/11/2014, foi celebrado o Termo de Convênio nº 812498 entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde - MS e a Santa Casa de Misericórdia de Passos/MG, visando fortalecer o Sistema Único de Saúde – SUS, com vigência inicial de 27/11/2014 a 27/11/2015.

O objeto do convênio foi o repasse financeiro do Fundo Nacional de Saúde para aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, no caso, o referido hospital. Foi pactuada a aquisição dos seguintes equipamentos: 1 mesa cirúrgica elétrica, 1 incubadora de transporte eletrônica, 1 vídeo endoscopia flexível, 1 tomógrafo computadorizado e 1 lavadora termodesinfetadora.

Para a execução do objeto deste convênio o MS participou com a transferência de R\$ 1.500.000,00 e o hospital com R\$ 6.000,00 a título de contrapartida.

Em 03/12/2015, foi lançado o Edital de Cotação Prévia de Preços nº 001/2014. Em 11/12/2015, em Ata de Reunião da Comissão Permanente de Licitações, a administração do hospital declarou a seção fracassada por falta de propostas. Em 12/01/2015, foi lançado o Edital de Cotação Prévia de Preços nº 001/2014 – 1ª Repetição no Portal de Convênios – SICONV. Em 22/01/2015, foi registrada, em Ata de Reunião da Comissão Permanente de Licitações, o envio tempestivo de propostas das seguintes empresas:

Cotação Prévia de Preços nº 001/2014 – 1ª Repetição

Item	Empresas Participantes	CNPJ das Empresas Participantes	Valor em R\$
01 – Mesa mesa cirúrgica elétrica	U'North Medical Hospitalares Ltda - EPP	12.230.703/0001-95	79.770,00
	Equipo Techmed Rep. Com. Equip. Med. Ltda	08.563.914/0001-72	40.000,00
	Barrfab Ind. e Com. Equip. Med. Ltda	02.836.248/0001-12	38.000,00
	Baumer S.A.	61.374.161/0001-30	39.980,00
02 - Tomógrafo computadorizado	Toshiba Medical do Brasil	46.563.938/0014-35	843.000,00
	Philips Medical Systems	58.295.213/0001-78	854.850,00
	Siemens Healthcare Diagnósticos EPP	01.449.930/0006-02	845.000,00
	GE Healthcare Brasil Com. E Servs Equip. Médico-Hospitalares Ltda.	00.029.372/0002-21	850.000,00
03 - Vídeo endoscopia flexível	Olympus Optical do Brasil Ltda.	04.937.243/0001-01	160.000,00
	Inter Medical Equipamentos e Serviços Ltda. - EPP	23.278.898/0001-60	138.700,00
	Labor-Med Aparelhagem de Precisão Ltda.	32.150.633/0004-15	190.152,00
04 - Lavadora termodesinfetadora	LDM Equipamentos Ltda. - EPP	00.538.079/0001-09	127.206,39
	Sanders do Brasil Ltda.	23.278.898/0001-60	105.000,00
	Ortosíntese Indústria e Comércio Ltda.	48.240.709/0003-52	96.820,00
	Baumer S.A.	61.374.161/0001-30	128.980,00
05 - Incubadora de transporte eletrônica	Olidef CZ Indústria e Comércio de Aparelhos Hospitalares Ltda.	55.983.274/0001-30	20.590,00

	Datamed Ltda.	38.658.399/0001-75	21.874,00
	Márcio Antônio Damião Pereira - ME	10.985.691/0001-83	37.000,00

Fonte: Propostas de preço das empresas.

Em relação ao item 03, a empresa Inter Medical Equipamentos e Serviços Ltda. – EPP apresentou equipamentos com especificações inferiores ao descrito no edital, sendo, portanto, desclassificada. A empresa Olympus Optical do Brasil Ltda foi convocada para negociação de valores e a apresentação de nova proposta. Em 02/02/2016, foi registrada, em Ata de Reunião da Comissão Permanente de Licitações, a nova proposta da empresa no valor de R\$ 133.106,50. Assim, a comissão declarou vencedora a última proposta.

No tocante ao item 04, as propostas das empresas Sanders do Brasil Ltda., Ortosíntese Indústria e Comércio Ltda e Baumer S.A foram desclassificadas por apresentarem medidas externas superiores às exigidas no Edital, tendo em vista o local de uso e instalação do equipamento. Seria inviável a reforma de ampliação da sala de expurgo para instalação de uma lavadora termodesinfetadora com dimensões superiores aos limites do ambiente.

Uma vez excluídas as propostas desclassificadas e verificado a habilitação jurídica das empresas, foram firmados os contratos com as empresas que ofereceram as menores propostas de preço, conforme quadro a seguir:

Empresas Contratadas


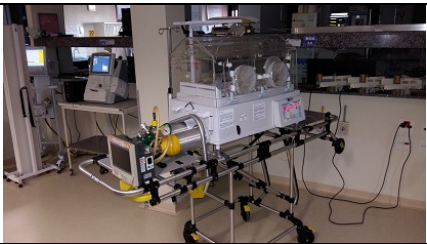
Item	Empresa Contratada	CNPJ das Empresas Contratadas	Valor em R\$
01 - Mesa cirúrgica	Barrfab Ind. e Com. Equip. Med. Ltda	02.836.248/0001-12	38.000,00
02 - Tomógrafo computadorizado	Toshiba Medical do Brasil	46.563.938/0014-35	843.000,00
03 - Vídeo endoscopia flexível	Olympus Optical do Brasil Ltda.	04.937.243/0001-01	133.106,50
04 - Lavadora termodesinfetadora	LDM Equipamentos Ltda. - EPP	00.538.079/0001-09	127.206,39
05 - Incubadora de transporte eletrônica	Olidef CZ Indústria e Comércio de Aparelhos Hospitalares Ltda.	55.983.274/0001-30	20.590,00

Fonte: Termos de contrato

Em 09/04/2017, a equipe da CGU vistoriou os equipamentos e o locais de funcionamento dos mesmos. Segue registro fotográfico:

Equipamentos adquiridos em uso



01 – Mesa mesa cirúrgica elétrica no bloco cirúrgico.	03 - Vídeo endoscopia flexível na sala de exames.
	
04 - Lavadora termodesinfetadora na sala de expurgo.	05 - Incubadora de transporte eletrônica na UTI Neonatal

Fonte: Inspeção física realizada pela equipe da CGU em 09/05/2017

Verificou-se que as especificações técnicas dos equipamentos adquiridos e em uso estão condizentes com aquelas ajustadas com as empresas contratadas.

Em relação à lavadora termodesinfetadora, constatou-se que o local de uso do equipamento, a sala de expurgo, realmente não comporta equipamento com dimensões superiores àquelas planejadas. A sala comporta apenas as 2 lavadoras termodesinfetadoras lá encontradas. Ressalte-se que a outra lavadora tem as mesmas especificações da adquirida por meio do convênio em pauta e, considerando a lógica da sequência patrimonial, foi adquirida anteriormente. Dessa forma, a equipe de fiscalização da CGU confirmou a razão da justificativa de desclassificação das demais propostas, tendo em vista a dimensão dos equipamentos oferecidos pelas empresas, quando da Cotação Prévia de Preços.

No que diz respeito ao tomógrafo, o mesmo não foi instalado ainda e encontra-se acondicionado em sala próxima ao almoxarifado do hospital. De acordo com justificativa da proposta do ajuste de convênio, o destino do tomógrafo seria o Hospital do Câncer em substituição ao equipamento declarado obsoleto pela Engenharia Clínica do Hospital. O local onde será instalado está sendo construído e fica nas dependências físicas do Hospital da Santa Casa de Misericórdia. Embora o Hospital de Câncer seja uma continuidade física da Santa Casa, verificou-se que houve uma mudança na destinação inicial do equipamento, o que foi esclarecido pela administração do hospital, qual seja:

“Quando formalizamos nossa proposta junto ao FNS (Fundo Nacional de Saúde), o equipamento em questão seria utilizado no planejamento do tratamento do paciente oncológico, pois, o equipamento que se encontrava à época da solicitação foi avaliado como obsoleto pela engenharia clínica. Ocorrido o lapso temporal, quando de fato ocorreu a efetuação do crédito do convênio e consequente execução do processo de compras, foi observada a necessidade de otimizar a utilização do equipamento em questão, tendo em vista a especificação superior à que de fato requeria a necessidade inicial apresentada. Fato relevante também se faz a inserção do Hospital na Rede de Urgência Emergência, o que ocasionou uma revisão da estrutura para atender à crescente demanda de pacientes, pois somos hospital polivalente dentro da região ampliada sul, referência nas três linhas prioritárias (AVC, dor torácica e politrauma) em consonância com a política nacional do SUS/MS. Ao mesmo tempo, a instituição iniciou a obra que irá abrigar o referido tomógrafo, vários esforços foram utilizados para que o centro de diagnósticos fosse ampliando e atualizado, projetando um atendimento mais rápido e um diagnóstico preciso aos usuários, no entanto pelo fato do local se tratar dentro da mesma unidade hospitalar, não foi observada a necessidade de solicitar anuência do Ministério da Saúde para uma mudança de localização interna, e ainda, o equipamento obsoleto, porém ainda utilizado para algumas finalidades, como o planejamento do tratamento oncológico, ficará em uso e até que o seu reparo torne inviável, uma vez que sua tecnologia já se encontra ultrapassada e as peças de reposição

estão cada vez mais escassas, sem falar no alto custo de manutenção preventiva, o que oneraria o hospital em manter contrato para um equipamento com muitos anos de uso.

Acerca da execução da obra e da perspectiva de inauguração e instalação do equipamento, a administração do hospital manifestou-se assim:

“Cuida-se a presente obra civil de ampliação ao centro de diagnósticos por imagem do Hospital, a obra contemplará salas para Tomógrafo, Mamógrafo e Raio-X, proporcionando aos usuários um maior conforto e rapidez no diagnóstico por estar em uma localização estratégica no Hospital, ficando a poucos metros da Urgência/Emergência, UTI e Centro Cirúrgico, e que, pelo fato de estar centralizado, com todos seus entornos já construídos e sendo utilizados a obra em si teve suas peculiaridades. Salientamos inicialmente o acesso a obra, por se tratar de uma localização central de todo Hospital, não se possui uma via simples e ampla para o acesso dos materiais, desse modo, o material chega a um subsolo do Hospital que na sequência segue por um pequeno elevador de obra (materiais), que ainda, após chegarem ao andar da obra existem alguns metros para enfim chegar ao canteiro de obras, sem falar nas diminutas dimensões desses espaços (corredores); Neste mesmo sentido, ressaltamos também que não suspendemos qualquer tipo de procedimento em torno da obra, diante disso, todos os setores que fazem limite permanecem em uso para que não houvesse interrupção dos atendimentos, causando prejuízos aos usuários e ao hospital. Desta forma, a cronologia da obra obrigatoriamente foi estendida, tendo em vista as particularidades necessárias para a boa execução da mesma, no entanto, a obra encontra-se em fase de acabamento e conseqüente instalações de ar-condicionado, posteriormente a empresa fabricante do tomógrafo será chamada para verificação da obra pronta e agendamento da instalação do equipamento. Não obstante, ao que tange a garantia do equipamento por parte do fabricante, a mesma terá início de sua vigência à entrega técnica e início da utilização do equipamento. Isto posto, afirmamos que no mês de outubro de 2017 o equipamento estará em pleno funcionamento e disponível aos usuários do Sistema Único de Saúde, e desde já convidamos os membros desta douta controladoria a realizarem visita "in loco" para atestarem as informações ora aqui prestadas.”

A análise dos pagamentos dos equipamentos revela diferença a menor do valor contratado (R\$ 127.206,39) e pago (R\$ 108.528,82) pela lavadora termodesinfetadora, o que se explica pela diferença do câmbio na data de fechamento do câmbio em 21/06/2016. Logo, o pagamento, realizado em 27/06/2016, acarretou em uma economia de recursos financeiros disponíveis para a execução do convênio.

Desde 16/12/20016, perdura solicitação do hospital para compra de outros equipamentos com o saldo do convênio. Para tanto foi encaminhado ao MS pedido de ajuste do plano de trabalho do convênio, no valor de R\$ 436.220,00. Resumidamente, a execução financeira encontra-se na seguinte condição:

Posição Financeira

Valor Total do Convênio	R\$ 1.506.000,00
Valor Total dos itens adquiridos	R\$ 1.143.225,32
Saldo Remanescente das Aquisições	R\$ 362.774,68
Rendimento de Aplicação Financeira	R\$ 73.499,95
Saldo Restante	R\$ 436.274,63

Fonte: Termo de Referência – Pedido de Ajuste do Plano de Trabalho de 16/12/2016.

Por fim, foram realizadas pesquisas de preço no Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais – SIGEM do Fundo Nacional de Saúde do MS, além de outras

aquisições de equipamentos com as mesmas especificações realizadas por outras instituições. Considerando as limitações da pesquisa, não foi detectada discrepância relevante dos preços dos equipamentos adquiridos com os preços negociados com outras instituições, tampouco com os preços sugeridos pelo SIGEM.

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, não foram observadas inconsistências na execução dos convênios nº 800743/2013 e nº 812498/2014.

Ordem de Serviço: 201701033

Município/UF: Passos/MG

Órgão: MINISTERIO DO ESPORTE

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 681283

Unidade Examinada: PASSOS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 4.138.956,38

1. Introdução

Este relatório apresenta os resultados da ação de controle de fiscalização realizada no período de 8 a 11 de maio de 2017 na obra de construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE no Município de Passos / MG, em atendimento à Ordem de Serviço nº 201701033.

Ressalta-se que o empreendimento está sendo executado com recursos repassados do Orçamento Geral da União a título de transferência obrigatória, por meio do Termo de Compromisso nº 0425898-48/2013, no montante de R\$ 3.706.495,02, além de recursos próprios do município, a título de contrapartida, no montante de R\$ 432.461,36.

Os trabalhos foram realizados junto à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura de Passos/MG em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal.

O escopo do trabalho abrangeu a verificação do estágio de execução das obras, a avaliação da regularidade do processo licitatório e do contrato firmado, a análise dos preços dos serviços contratados e a avaliação de aspectos técnicos relativos ao projeto e à sua execução. Para tanto, foram aplicadas as técnicas de análise documental, entrevistas, indagação escrita, conferência de cálculos e inspeção física. Não nos foi imposta qualquer restrição à execução dos trabalhos.

Em relação à análise dos preços dos serviços contratados, foram verificados aqueles de maior materialidade, cujo somatório representou 78% do valor global contratado, utilizando-se como referenciais os custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, para data-base de janeiro de 2015 e na ausência desses, a Planilha Referencial de Preços Unitários da Secretaria de Estado de Transportes e Obras públicas de Minas Gerais – SETOP, para a data-base de março de 2015.

Em 13 de julho de 2017, por meio do Ofício nº 11853/2017/NAC/MG/Regional/MG-CGU, foi encaminhada à Prefeitura de Passos a versão preliminar do Relatório de Fiscalização 201701033, para que a mesma, caso desejasse, pudesse apresentar justificativas e esclarecimentos adicionais quantos aos fatos descritos no relatório.

Em atendimento, a Prefeitura Municipal de Passos apresentou sua manifestação por intermédio de mensagem eletrônica de 28 de julho de 2017, na qual constou como elemento principal o Documento Sem Número de 26 de julho de 2017, assinado pelo Secretário Municipal de Obras, Habitação e Serviços Urbanos do município.

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 Gerais.

Fato

A obra de construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE no Município de Passos / MG está sendo executada com recursos repassados do Orçamento Geral da União a título de transferência obrigatória, por meio do Termo de Compromisso nº 0425898-48/2013, além da utilização de recursos próprios do município.

O referido Termo de Compromisso foi firmado em 12 de junho de 2014, com vigência até 30 de junho de 2015, no valor de R\$ 3.706.495,02, tendo como Compromitente a União Federal, por intermédio do Ministério do Esporte, representada pela Caixa Econômica Federal, e como Compromissário o Município de Passos / MG.

Em 23 de setembro de 2015, o Termo foi aditivado de modo a incluir a contrapartida de R\$ 432.461,36, a cargo do município, totalizando R\$ 4.138.956,38. Ocorreram, também, outros dois Termos Aditivos de prazo, sendo o primeiro em 16 de junho de 2015, prorrogando a vigência para 16 de junho de 2016, e o segundo em 06 de junho de 2016, prorrogando a vigência para 30 de junho de 2017.

De forma a efetivar a execução do empreendimento, o Município de Passos firmou dois contratos, quais sejam: (i) Contrato 040/2014, com a empresa Ideia Construtora e Incorporadora Eireli – EPP (10.677.067/0001-19), no valor de R\$ 14.380,00, referente à execução das sondagens e elaboração dos projetos de fundação e implantação; e (ii) Contrato 004/2015, com a empresa Moreira e Correia Construtora Ltda – ME (15.529.051/0001-82), no valor de R\$ 4.124.576,38, referente à execução da obra.

No relatório fotográfico em sequência são apresentadas as fotos da situação da obra em 10 de maio de 2017.



2.1.2. Paralisação da execução da obra de construção do Centro de Iniciação ao Esporte - CIE de Passos.

Fato

A contratação de empresa especializada para a construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE de Passos foi objeto do Contrato 004/2015, firmado entre o Município de Passos e a empresa Moreira e Correia Construtora Ltda – ME em 25 de fevereiro de 2015, com vigência de oito meses a partir da data de sua assinatura, vencendo, portanto, em 25 de outubro de 2015.

Todavia, registra-se que a autorização para início das obras emitida pela Caixa Econômica Federal à Prefeitura de Passos ocorreu apenas em 08 de outubro de 2015 e que a emissão da Ordem de Serviço da prefeitura à contratada ocorreu em 15 de outubro de 2015. Fez-se necessária, então, a assinatura do primeiro termo aditivo ao contrato, em 09 de outubro de 2015, prorrogando sua validade para 25 de junho de 2016.

Ressalta-se que até junho de 2016, data em que a obra deveria ser finalizada, haviam sido atestados apenas 17,55% do total de serviços previstos, levando à assinatura do segundo Termo Aditivo ao contrato em 09 de junho de 2016, prorrogando sua vigência para 25 de fevereiro de 2017. Nesse período, foi apresentado e aprovado novo cronograma de obra, indicando sua finalização para dezembro de 2016.

Porém, por meio dos Ofícios Sem Número de 15 e 16 agosto de 2016, a Contratada comunicou à Prefeitura de Passos que o contrato seria paralisado até que ocorresse a regularização dos pagamentos pelos serviços executados.

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201701033/03, requereu-se que fosse apresentada a ordem escrita emitida pela prefeitura suspendendo a execução da obra, caso houvesse. Em resposta, foi informado que a paralisação teria se dado de comum acordo entre Contratante e Contratada, tendo ocorrido, entretanto, de modo informal.

Ocorreram ainda outros dois aditivos de prazo, quais sejam, o terceiro Termo Aditivo ao Contrato, assinado em 23 de fevereiro de 2017, prorrogando sua vigência para 24 de março de 2017, e o quarto Termo Aditivo ao Contrato, assinado em 24 de março de 2017, prorrogando sua vigência para 24 de outubro de 2017.

Durante a execução dos trabalhos de campo referentes a esta ação de controle, no período de 8 a 11 de maio de 2017, verificou-se que a execução das obras continuava paralisada.

Instada a se manifestar acerca da paralisação da obra, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201701033/02, a Gerência de Governo da Caixa Econômica Federal em Divinópolis (GIGOV/DV), por intermédio de mensagem eletrônica encaminhada à equipe de fiscalização em 12 de maio de 2017, assim se pronunciou:

“Conforme o Ofício 121/2017/GABNT de 11/05/2017 enviado pelo município de Passos, cópia em anexo, o atraso nas obras foi ocasionado pela ausência de recursos para pagamento da parcela correspondente a contrapartida a ser aportada pela Prefeitura.

O município apresentou, ainda, Ofício de concordância da empresa contratada com o novo cronograma físico-financeiro, com previsão de retomada das obras em junho/2017 e finalização em novembro/2017. Esse cronograma será submetido à apreciação da área técnica da GIGOV/DV.

A Prefeitura solicitou também, a prorrogação de vigência do referido Termo de Compromisso por mais 12 meses, o que será acatado pela GIGOV/DV uma vez que a data solicitada atende ao prazo final estipulado pela Portaria 348/2016.”

Também foi solicitado à Prefeitura Municipal de Passos, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201701033/03, que se manifestasse acerca da paralisação da obra, tendo a mesma confirmado que a motivação principal do ocorrido foi a ausência de recursos financeiros municipais para a integralização da contrapartida requerida, mas que apesar da decretação do estado de calamidade financeira no município, o mesmo reservou os recursos financeiros necessários à finalização da obra, por meio de bloqueio orçamentário do valor correspondente.

Foi apresentado também o novo cronograma físico-financeiro, assinado pelo representante da empresa contratada e pelo Secretário Municipal de Obras, definindo a retomada das obras para junho de 2017 e finalização em novembro de 2017, conforme descrito no Quadro a seguir:

Quadro: Novo cronograma físico-financeiro para a construção de Centro de Iniciação Esportiva em Passos/MG.

Período	% acumulada de obra
Junho de 2017	30,54
Julho de 2017	36,90
Agosto de 2017	49,80
Setembro de 2017	64,95
Outubro de 2017	80,03
Novembro de 2017	100,00

Fonte: Mensagem eletrônica da Secretaria de Obras de Passos à equipe de fiscalização, de 17 de maio de 2017.

Importante citar que a Portaria nº 348, de 14 de novembro de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual dispõe sobre diretrizes para a retomada e a execução de obras do PAC, se aplica à obra de construção do CIE/Passos, conforme informado pela GIGOV/DV, estabelecendo o prazo máximo de 30 de junho de 2017 para a retomada da sua execução e o prazo máximo de 30 de dezembro de 2018 para sua finalização.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para este item após o encaminhamento da versão preliminar deste relatório.

Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo “fato”, a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Ressalta-se que em consulta ao site da CAIXA em 16 de outubro de 2017, verificou-se que a obra consta como “Paralisada” e que a última medição ocorreu em 07 de abril de 2016.

2.1.3. Falha no licenciamento ambiental do empreendimento.

Fato

Em análise à documentação relativa à licitação e execução da obra de construção do Centro de Iniciação ao Esporte de Passos/MG, não foram localizadas as respectivas licenças ambientais, quais sejam, Licença Ambiental Prévia (LP) e Licença Ambiental de Instalação (LI), ou ainda, em substituição às licenças ambientais citadas, documento emitido pelo órgão ambiental competente que dispensasse o licenciamento.

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 201701033/03, tais documentos foram requisitados à prefeitura de Passos, a qual informou que os mesmos não foram localizados.

Ressalta-se que o licenciamento ambiental não é obrigatório para todos os tipos de empreendimentos a serem executados. A Resolução Conama nº 237/1997 lista os tipos de empreendimentos sujeitos ao licenciamento. Entretanto, esse rol é meramente exemplificativo, de modo que outros tipos de empreendimentos podem necessitar de licenciamento ambiental, desde que utilizem recursos ambientais e sejam efetiva ou potencialmente poluidores, ou, ainda, que sejam capazes de causar degradação ambiental.

Portanto, compete aos órgãos ambientais se posicionarem pela dispensa do licenciamento, nas situações em que este não é exigível.

Para as situações que exigem o licenciamento, cabe registrar que a LP refere-se ao planejamento do empreendimento, sendo exigível para que a obra possa ser licitada, e que a LI refere-se à construção da obra, sendo exigida para que ocorra a autorização de seu início.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número de 26 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que, apesar do Empreendimento estar localizado em perímetro urbano e não ser passível de licenciamento ambiental, e por esta Corregedoria reiterar a exigência das licenças ambientais, solicitamos o FCE (Formulário integrado de Caracterização de Empreendimento) em breve. Assim que emitida a certidão, encaminharemos.”

Em 21 de agosto de 2017, foi encaminhada outra mensagem eletrônica pela prefeitura, a qual tratou do assunto nos seguintes termos:

“Segue, em anexo, o Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE) em que se dispensou o licenciamento ambiental do Centro de Iniciação ao Esporte em Passos / MG.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura apresentou cópia do FCE protocolado pela mesma junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD em 25 de julho de 2017, no qual consta carimbo da SEMAD, com data de 03 de agosto de 2017, definindo o empreendimento como *“Não Passível de Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF ou Licenciamento Ambiental – no âmbito estadual”*.

Entende-se que restou demonstrado que o empreendimento em comento está dispensado de licenciamento ambiental. Todavia, há que se considerar que tal situação deveria ter sido confirmada anteriormente à licitação da obra, pois poderia haver condicionantes ambientais que impactassem ou mesmo inviabilizassem sua execução.

2.1.4. Ateste e pagamento por serviços não efetivamente executados no valor de R\$ 72.982,07.

Fato

Quando da inspeção física efetuada na obra, verificou-se o ateste de serviços que não haviam sido efetivamente executados, evidenciando-se, portanto, falha da Prefeitura de Passos e da Caixa Econômica Federal.

Descrevem-se a seguir os itens constantes no Boletim de Medição nº 05, de 18 de julho de 2016, para os quais foram identificadas falhas no ateste:

a) Item 1.000.3 – Tapume de chapa de madeira compensada, $e = 6$ mm, com pintura a cal e reaproveitamento 2x

Verificou-se que foram utilizadas chapas metálicas em substituição às chapas de madeira especificadas e que em alguns trechos do perímetro do terreno havia um muro de alvenaria, aparentemente pré-existente à obra.

Instada a se manifestar quanto ao ponto, a prefeitura informou, por intermédio de mensagem eletrônica encaminhada à equipe de fiscalização em 17 de maio de 2017, que houve ganho de qualidade ao utilizar-se o fechamento metálico e ao aproveitar o muro existente. Foi apresentado, ainda, o quantitativo existente de fechamento metálico executado e de muro existente.

Concorda-se com a prefeitura de que a solução adotada cumpriu com a sua finalidade, entretanto, deveria ser remunerada apenas a área de fechamento efetivamente executada pela Contratada e não se medir também a área do muro já existente.

Dessa forma, evidenciou-se a medição indevida de 506,86 m² de tapume (item 1.000.3).

b) Item 14.000.1 – Emboço paulista (Massa única), traço 1:2:8 (cimento, cal e areia média), espessura 2 cm, preparo manual da argamassa e

Item 14.000.2 – Chapisco traço 1:3 (Cimento e areia grossa), espessura 0,5 cm, preparo mecânico da argamassa

Verificou-se, em campo, que o quantitativo medido relativo aos serviços descritos restava superior ao quantitativo real executado. Solicitou-se, então que fosse apresentado o memorial de cálculo relativo ao quantitativo medido. Em atendimento, por intermédio de mensagem eletrônica encaminhada à equipe de fiscalização em 17 de maio de 2017, foi informado que ocorreu um erro na aferição dos itens, tendo sido encaminhado o detalhamento do quantitativo real executado, o qual, segundo o município, seria corrigido nas próximas medições.

Evidenciou-se, então, a medição indevida de 602 m² de emboço (item 14.000.1) e de 264 m² de chapisco (item 14.000.2).

Cabe registrar que o município ponderou que não haviam sido contabilizados na medição 68,68 m² de emboço do forro (Item 13.000.1) e 159,68 m² de chapisco do forro (Item 13.000.2), o que foi levado em consideração pela equipe de fiscalização no cálculo do valor final medido a maior na obra.

- c) **Item 16.001.1.6** – Base para pavimentação com brita graduada e
Item 16.001.1.7 – Base para pavimentação com brita corrida

Verificou-se na obra que o serviço de execução da base em brita para a pista de atletismo, apesar de ter sido medido e atestado na sua totalidade, sequer havia sido iniciado.

Instada a se manifestar, a prefeitura informou, por intermédio de mensagem eletrônica encaminhada à equipe de fiscalização em 17 de maio de 2017, que ocorreu um erro na aferição dos itens e estes seriam cobrados na próxima medição.

Portanto, evidenciou-se a medição indevida de 88,51 m³ de base para pavimentação com brita graduada e 309,80 m³ de base para pavimentação com brita corrida.

Apresenta-se a seguir a tabela que consolida os quantitativos de serviços atestados a maior e seus respectivos valores:

Tabela 01 – Quantitativos e valores de serviços atestados a maior

Item	Unidade	Valor Contratado (R\$)	Quantidade Atestada	Valor Atestado (R\$)	Quantidade Aferida	Valor Aferido (R\$)
1.000.3	m ²	41,48	1.030,46	42.740,03	523,60	21.718,93
13.000.1	m ²	20,43	0,00	0,00	68,68	1.403,13
13.000.2	m ²	4,28	0,00	0,00	159,68	683,43
14.000.1	m ²	20,19	1.700,00	34.319,18	1.098,00	22.168,62
14.000.2	m ²	4,28	2.000,00	8.564,50	1.736,00	7.430,08
16.001.1.6	m ³	125,65	88,51	11.121,59	0,00	0,00
16.001.1.7	m ³	95,68	309,80	29.640,96	0,00	0,00
Total				126.386,26		53.404,19
Diferença						72.982,07

Fonte: Equipe de Fiscalização

Frente ao exposto, conclui-se que houve ateste e pagamento indevido relativo à execução dos serviços da obra no montante de R\$ 72.982,07, o que corresponde a 7,6% do total atestado até a obra ser paralisada, qual seja, R\$ 960.437,92.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número de 26/07/2017, a Prefeitura Municipal de Passos apresentou a seguinte manifestação:

“Ateste e pagamento de serviços não efetivamente executados no valor de R\$72.982,07.

- a) A adoção do pagamento integral ao item 1.000.3 (tapume de chapa de madeira compensada, e = 6 m, com pintura a cal e reaproveitamento 2x) deu-se em virtude do anteriormente apresentado, e também em função de que, ao final da obra, a empresa comprometeu-se a retirar integralmente o muro pré-*

existente, custo este não previsto em planilha orçamentária. Em nosso entendimento e com aceito da CEF ficaria restabelecido o valor proposto em planilha para execução do serviço.

- b) Com a retomada da obra, os itens 14.000.1 e 14.000.2 serão compensados com a próxima medição.*
- c) Com a retomada da obra, os itens 16.001.1.6 e 16.001.1.7 serão compensados com a próxima medição.”*

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação da Procuradoria do Município, contida no Memorando nº 00817/2017, o regime de execução da obra refere-se ao de empreitada por preços unitários. Dessa forma, deveria ser atestado e remunerado o quantitativo de serviço efetivamente executado relativo ao fechamento do terreno da obra.

Quanto à demolição do muro pré-existente, ressalta-se que tal serviço, caso necessário, deve ser remunerado mediante previsão específica do mesmo na planilha orçamentária e não se utilizar do quantitativo e valor de outro serviço da planilha, o que, caso ocorresse, configuraria o que se chama de “Química”, prática amplamente condenada pelo Tribunal de Contas da União.

Quanto aos outros serviços constantes no relatório de fiscalização como remunerados e não executados, compete à Prefeitura de Passos e à Caixa Econômica Federal a efetivação de sua glosa, atentando para que situação semelhante não volte a ocorrer.

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. Falhas na elaboração do edital da Concorrência 009/2014.

Fato

Em análise ao Edital da Concorrência nº 009/2014, a qual teve como objeto a contratação de empresa especializada para construção do CIE – Centro de Iniciação ao Esporte no Município de Passos/MG, foram verificadas algumas inconsistências, conforme descreve-se a seguir:

a) Regime de execução das obras

O edital define como regime de execução das obras a “*Empreitada por Preço Global, a preços unitários por medição*”.

Ressalta-se que o art. 6º, VIII, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 prevê apenas os regimes de execução "empreitada por preço global", "empreitada por preço unitário", "tarefa" e "empreitada integral". Verifica-se, portanto, que o município inovou ao misturar dois dos regimes de execução legalmente previstos.

Complementarmente, cabe reforçar que na empreitada por preço global, a medição das obras é feita considerando a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro.

Já na empreitada por preço unitário, a medição das obras é feita considerando as unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos na planilha orçamentária.

b) Vedação expressa de subcontratação de todos os serviços

O edital da Concorrência nº 009/2014 previu, em seu item 18.1, ser “*expressamente vedada a subcontratação da execução dos serviços, objeto desta licitação*”.

Ressalta-se que apesar da possibilidade de subcontratação ser discricionariedade da Administração, deve ser avaliado, para cada caso concreto, a natureza dos serviços a serem executados e seus valores em relação ao valor global da obra.

No caso em análise, estavam previstos serviços, como por exemplo, a execução do piso sintético da quadra, da academia e das pistas de atletismo que são, usualmente, executados por empresas com especialidades próprias e diversas daquelas requeridas na execução das obras civis do ginásio, tendo sido, inclusive, adotado BDI diferenciado para sua execução final e não apenas para o fornecimento dos materiais requeridos.

Tal cláusula do edital configura-se, inclusive, como restritiva à competitividade, pois tem o condão de afastar potenciais concorrentes que não estejam habilitadas a executar todos os tipos de serviços demandados para o empreendimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 00817/2017, de 24 de julho de 2017, encaminhado em anexo ao Documento sem número de 26 de julho de 2017, a Procuradoria Geral do Município de Passos se pronunciou nos seguintes termos quanto ao fato apontado:

“Tem o presente o fim de esclarecer que o Edital definiu como regime de execução das obras a “Empreitada por Preço Global, a preços Unitários por Medição”, de forma equivocada, estando a obra em execução através de empreitada por preço unitário, conforme aprovado pela CAIXA.

Ainda, vale a pena esclarecer que a medição das obras é feita considerando a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro.

Em relação à indagação contida na alínea b), o Município de Passos modificou os Editais, após retificação do TCE/MG, conforme se verifica do certame a vedação não afetou a competitividade e, caso necessário será realizado aditivo contratual com a empresa vencedora.”

Análise do Controle Interno

Quanto ao regime de execução da obra, restou evidenciado o equívoco cometido pela Prefeitura de Passos, sendo informado, por meio do Memorando nº 00817/2017, que o regime de execução correto corresponde ao de "empreitada por preço unitário".

Quanto à vedação da subcontratação de todos os serviços da obra, foi descrito que a restrição foi motivada por retificação do edital determinada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), todavia, não foi apresentada evidência alguma nesse sentido. Do mesmo modo, foi afirmado que o ocorrido não afetou a competitividade, mas também não foram apresentadas evidências que embasassem tal afirmação.

2.2.2. Ausência de prorrogação da garantia contratual.

Fato

No Contrato nº 004/2015, firmado entre o Município de Passos e a empresa Moreira e Correia Construtora Ltda – ME, consta a exigência de prestação de garantia de execução, nos termos do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Consta ainda no instrumento contratual que o valor da garantia à execução corresponderia a 5% do valor inicial do contrato e deveria cobrir o prazo contratual de execução da obra, até seu recebimento definitivo, devendo ter sua vigência prorrogada caso ocorresse prorrogação do prazo contratual.

Como ocorreram quatro aditivos contratuais de prazo e não foi localizada no processo a respectiva prorrogação da garantia ofertada, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201701033/03, requisitou-se a comprovação da referida prorrogação, sendo que, em atendimento, por meio de mensagem eletrônica encaminhada à equipe de fiscalização em 17 de maio de 2017, foi informado que “A Controladoria Geral do Município está providenciando a devida renovação de garantia e em breve será enviada”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número de 26 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos informou que “não foi localizada a prorrogação da garantia contratual”.

Análise do Controle Interno

A exigência de garantia contratual configura-se como um ato discricionário do gestor. Todavia, caso prevista no edital de licitação e no contrato firmado, a garantia passa a ser

obrigatória. Faz-se necessário, então, que a garantia ofertada esteja válida durante todo tempo de duração do contrato.

2.2.3. Ausência de Laudo Técnico atestando a velocidade do vento predominante na região.

Fato

O item 2.3.1 do Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte descreve que os tipos de ginásio também são caracterizados pela velocidade dos ventos da região, tendo ocorrido a padronização das estruturas metálicas das coberturas dos ginásios para ventos inferiores a 40 m/s e para ventos entre 40 e 45 m/s. Já para ventos superiores a 45 m/s, o Proponente deveria elaborar projeto estrutural específico.

Informa-se que para uma definição geral da velocidade predominante de ventos nas diversas regiões do país, foram utilizados os mapas de isopletras constantes nas normas técnicas para projetos de estruturas metálicas, os quais indicam que, realmente, o Município de Passos está localizado em uma região com ventos inferiores a 40 m/s, o que se coaduna com o projeto padrão adotado.

Entretanto, o Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa, define ser responsabilidade do Proponente/Compromissário avaliar a velocidade de vento predominante na sua região, adotando o projeto mais adequado ao seu caso, mediante apresentação de Laudo assinado por profissional habilitado, devidamente acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica/ Registro de Responsabilidade Técnica.

Instada a apresentar o supramencionado laudo, a Prefeitura de Passos não o fez, tendo se pronunciado da seguinte forma:

“O projeto fornecido pelo Ministério do esporte foi dimensionado para vento incidente de 40 m/s. Conforme mapa de isopletras fornecido pela NBR 6123, Passos está entre as isopletras 30 e 35, assim foi seguida a orientação fornecida do Ministério do Esporte conforme consta, em anexo. (Página 11, Caderno de orientações técnico-operacionais do programa de centro de iniciação ao esporte).”

Ressalta-se que a exigência do citado laudo técnico consta no item 2.3.1.5, página 13, do caderno de orientações descrito pelo município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número de 26 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Passos apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme caderno de orientações técnico-operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte, fornecido em convênio pelo Ministério do Esporte, no item 2.3.1.2.1, ‘nas regiões com ventos inferiores ou iguais a 40 m/s, o Proponente/Compromissário deverá adotar o projeto de 40 m/s’ e que, conforme mapa de isopletras, fornecido pela NBR 6123, Passos está entre as isopletras 30 e

35 m/s. Desta forma, foi cumprida quando adotado projeto de ventos com até 40 m/s.”

Análise do Controle Interno

Não foram apresentados fatos ou argumentos novos que alterassem o entendimento inicial quanto a este ponto, restando pendente, portanto, a apresentação do referido Laudo, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

3. Conclusão

Em decorrência dos exames realizados, considerando o escopo definido para este trabalho, foram constatadas situações que exigem providências de regularização por parte dos gestores responsáveis pelo empreendimento, bem como situações que, apesar de não ensejarem providências para regularização, configuraram-se como falhas.

No que se refere à situação da obra, verificou-se durante a execução dos trabalhos de campo referentes a esta ação de controle, no período de 8 a 11 de maio de 2017, que a sua execução estava paralisada. Foi apresentado pela prefeitura um novo cronograma físico-financeiro, definindo a retomada das obras para junho de 2017 e finalização em novembro de 2017. Todavia, em consulta ao site da CAIXA em 16 de outubro de 2017, verificou-se que a obra consta com o status de “Paralisada”.

Quanto à execução da obra, verificou-se o ateste e pagamento por serviços não efetivamente executados no valor de R\$ 72.982,07, o que corresponde a 7,6% do total atestado até a obra ser paralisada, fazendo-se necessária, então, a glosa do valor pago de forma indevida.

Em relação à avaliação de aspectos técnicos relativos ao projeto e à sua execução, constatou-se a inexistência de Laudo Técnico que avaliasse a velocidade do vento predominante na região, em desacordo com o que determina o Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte.

Ainda quanto a aspectos técnicos da obra, verificou-se, quando dos trabalhos de campo, que não existia licença ambiental da obra nem documento emitido pelo órgão ambiental competente que dispensasse o licenciamento. Após questionamento da equipe de fiscalização, a prefeitura obteve junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais a confirmação de que o empreendimento estava dispensado de licenciamento ambiental. Entretanto, tal situação deveria ter sido confirmada anteriormente à licitação da obra, pois poderia haver condicionantes ambientais que impactassem ou mesmo inviabilizassem sua execução.

Quanto à regularidade do processo licitatório, foram verificadas falhas no edital de licitação, quais sejam: (i) definição do regime de execução das obras, sem previsão legal, como “*Empreitada por Preço Global, a preços unitários por medição*”; e (ii) Vedação expressa de subcontratação de todos os serviços, sendo que alguns deles são, usualmente, executados por empresas com especialidades próprias e diversas daquelas requeridas na execução das obras civis do ginásio.

No que se refere à regularidade do contrato firmado, constatou-se a ausência da prorrogação da garantia contratual inicialmente pactuada.

Em relação à análise dos preços dos serviços contratados, registra-se que utilizando-se como referenciais os valores constantes no SINAPI e no SETOP não foi detectado sobrepreço global do contrato.