

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701419

Sumário Executivo Curvelo/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 Curvelo/MG, nos meses de junho a agosto 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 que concerne aos recursos da área da saúde, os trabalhos de fiscalização incidiram sobre a aplicação dos recursos de dois convênios celebrados entre o Ministério da Saúde e o Hospital Imaculada Conceição, entidade filantrópica sem fins lucrativos localizada no município. Os convênios tiveram como objeto a aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

Ainda no âmbito da saúde, foi avaliada também a regularidade da utilização dos recursos federais, transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) do município de Curvelo/MG, para o custeio de ações e serviços de Média e Alta Complexidade em Saúde (MAC). No período analisado de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, R\$22.330.451,21 foram repassados ao FMS com essa finalidade. Em função da importância e da expressiva participação na execução da MAC no município, o trabalho se concentrou nas contratualizações do Hospital Imaculada Conceição e do Hospital Santo Antônio pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Quanto aos recursos destinados pelo Ministério das Cidades, foi verificada a aplicação de montante repassado por meio do Contrato de Repasse nº 0302090-73/2009 para obras de implantação do Sistema de Circulação não Motorizada da Avenida Integração da cidade de Curvelo/MG.

Referente ao Ministério da Educação, foi fiscalizada a aplicação de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, transferidos ao município pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Por fim, quanto aos recursos provenientes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foram avaliados os recursos repassados por meio de dois contratos de repasse tendo como objeto obra de construção do Matadouro Municipal.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	74219
Índice de Pobreza:	37,41
PIB per Capita:	8.417,51
Eleitores:	49667
Área:	3296

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 AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	1	3.040.587,44
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO		1	3.040.587,44
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		1	0,00
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	25.566.140,51
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		3	25.566.140,51
MINISTERIO DAS CIDADES	Mobilidade Urbana	1	394.340,18
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		1	394.340,18

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 Curvelo/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 concerne aos recursos da área da saúde descentralizados mediante convênios celebrados entre o Ministério da Saúde e o Hospital Imaculada Conceição, concluiu-se que o referido Hospital não atendeu aos objetivos das avenças, uma vez que não foram adquiridos todos os equipamentos previstos no Plano de Trabalho e ainda foi encontrado equipamento adquirido que não estava sendo utilizado.

Já no âmbito dos recursos federais, transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) do município de Curvelo/MG, foram constatadas situações, que constituem ressalvas ao pleno funcionamento do Bloco de Média e Alta Complexidade, a saber:

- Falhas nas contratualizações do Hospital Imaculada Conceição e do Hospital Santo Antônio realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Curvelo/MG;
- Irregularidade na aplicação dos recursos destinados à Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;
- Insuficiência dos serviços de controle e avaliação e de auditoria do SUS;
- Insuficiência das ações de transparência implementadas pela Prefeitura de Curvelo/MG em relação às contratualizações de serviços de saúde.

Quanto aos recursos destinados pelo Ministério das Cidades para as obras de implantação do Sistema de Circulação não Motorizada da Avenida Integração da cidade de Curvelo/MG, em decorrência dos exames realizados foram encontradas as seguintes situações:

- Atraso na execução das obras para a Implantação de Sistema de Circulação não Motorizada da Avenida Integração;
- Desvirtuamento do regime de execução das obras definido nos editais da Tomada de Preços nº 13/2011 e da Tomada de Preços nº 10/2014;
- Falhas na execução contratual das obras objeto do Contrato de Repasse nº 0302090-73/2009.

Referente aos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, repassados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a análise de

processos licitatórios permitiu identificar que houve conluio entre os participantes da licitação. Além da atuação conjunta das empresas, foi identificado superfaturamento nas rotas contratadas, em especial quando do cancelamento de rotas licitadas e, posteriormente, contratadas com mesma quilometragem anteriormente aditivada, configurando prejuízo ao erário da ordem de R\$993.875,80.

Por fim, quanto aos recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, repassados por meio de contratos de repasse para obra de construção do Matadouro Municipal foram constatadas as seguintes falhas:

- Ausência de comunicação formal do município de Curvelo à Caixa Econômica Federal acerca do 9º e 10º Termos Aditivos ao Contrato nº 136/2011, bem como assinatura do Contrato nº 058/2015;
- Demora excessiva na execução das obras civis do Matadouro Municipal;
- Ateste de serviços ainda não executados no montante de R\$ 7.848,09;
- Demolição de serviços já atestados e pagos no montante de R\$ 11.538,28;
- Irregularidade na concessão de reajuste ao Contrato nº 136/2011;
- Emissão da Ordem de Serviços pelo município autorizando o início da obra, anteriormente à autorização formal da Caixa Econômica Federal;
- Execução das obras em regime diverso do definido no edital da Concorrência nº 002/2011;

Ordem de Serviço: 201700693

Município/UF: Curvelo/MG

Órgão: MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 900140

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CURVELO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.040.587,44

1. Introdução

Este relatório apresenta os resultados da ação de controle de fiscalização realizada no período de 12 a 14 de junho de 2017 na obra de construção do Matadouro Municipal do município de Curvelo / MG, em atendimento à Ordem de Serviço nº 201700693.

Ressalta-se que o empreendimento está sendo executado com recursos repassados do Orçamento Geral da União, por meio do Contrato de Repasse nº 0308963-69/2009, no montante de R\$ 1.170.000,00 e do Contrato de Repasse nº 0337212-86/2010, no montante de R\$ 975.000,00, além de recursos próprios do município, a título de contrapartida, no montante de R\$ 741.649,17, referente ao primeiro Termo e R\$ 153.938,27, referente ao segundo.

Os trabalhos foram realizados junto à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura de Curvelo/MG em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, inspeção física, conferência de cálculos, entrevistas e indagação escrita. Não foi imposta à equipe de fiscalização qualquer restrição à execução deste trabalho.

Em 28 de agosto de 2017, por meio do Ofício nº 14548/2017/NAC/MG/Regional/MG-CGU, foi encaminhada à Prefeitura Municipal de Curvelo a versão preliminar do Relatório de Fiscalização 201700693, para que a mesma, caso desejasse, pudesse apresentar justificativas e esclarecimentos adicionais quantos aos fatos descritos no relatório.

Em atendimento, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou sua manifestação por intermédio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017.

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 implementação do Matadouro Municipal de Curvelo / MG abrange tanto a execução de obras civis quanto a aquisição de equipamentos e está sendo financiada com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e com recursos próprios do município de Curvelo.

Os recursos federais estão sendo repassados ao município por meio dos Contratos de Repasse nº 0308963-69/2009 e nº 0337212-86/2010, assinados em 30/12/2009 e 27/12/2010, respectivamente, nos quais configuraram como Contratante a União Federal, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), representado pela Caixa Econômica Federal, e como Contratado o Município de Curvelo / MG. Ressalta-se que ambos os Contratos de Repasse estão vigentes até 30/12/2017.

Ressalta-se que do valor total de R\$ 1.911.649,17, referente ao Contrato de Repasse nº 0308963-69/2009, R\$ 1.526.599,13 correspondem à aquisição de equipamentos e R\$ 385.050,04 correspondem à execução de obras civis. Já o valor de R\$ 1.128.938,27, referente ao Contrato de Repasse nº 0337212-86/2010, corresponde integralmente à execução de obras civis do matadouro.

De forma a efetivar a execução do empreendimento, o Município de Curvelo realizou quatro procedimentos licitatórios, quais sejam:

a) Concorrência 002/2011

Objeto: Execução das obras da 1^a e da 2^a etapa do matadouro

Fonte dos recursos: CR nº 0308963-69/2009; CR nº 0337212-86/2010; e Recursos do Município

Data da apresentação das propostas: 21/06/2011

Empresas participantes: Construtora Sinarco Ltda - EPP

Empresa vencedora: Construtora Sinarco Ltda - EPP

Nº contrato: 136/2011

Data do contrato: 27/06/2011

Valor do Contrato: R\$ 1.513.998,31 (sendo R\$ 385.050,04 referentes à 1^a etapa e R\$ 1.128.938,27 referentes à 2^a etapa)

b) Concorrência 002/2015

Objeto: Complementação da 1^a e 2^a etapas do matadouro

Fonte dos recursos: Recursos do Município

Data da apresentação das propostas: 12/06/2015

Empresas participantes: Construtora Sinarco Ltda - EPP; e Cimentar Construções Ltda - EPP

Empresa vencedora: Construtora Sinarco Ltda - EPP

Nº contrato: **058/2015**

Data do contrato: 08/07/2015

Valor do Contrato: R\$ 681.250,35

c) Concorrência 001/2016

Objeto: Fornecimento e instalação de equipamentos para o matadouro municipal

Fonte dos recursos: CR nº 0308963-69/2009 e Recursos do Município

Data da apresentação das propostas: 03/11/2016

Empresas participantes: EQUIPAFRIGO Indústria e Comércio EIRELI EPP; ENGEPAR Comércio e Instalação de Equipamentos LTDA - EPP; e LGA Máquinas e Equipamentos LTDA - ME

Empresa vencedora: LGA Máquinas e Equipamentos LTDA - ME

Nº contrato: **257/2016**

Data do contrato: 25/11/2016

Valor do Contrato: R\$ 500.672,44

d) Concorrência 003/2017

Objeto: Fornecimento e instalação de equipamentos para o matadouro municipal

Fonte dos recursos: CR nº 0308963-69/2009 e Recursos do Município

Data da apresentação das propostas: 24/04/2017

Empresas participantes: LGA Máquinas e Equipamentos LTDA - ME

Empresa vencedora: LGA Máquinas e Equipamentos LTDA - ME

Nº contrato: **120/2017**

Data do contrato: 10/05/2017

Valor do Contrato: R\$ 964.902,00

Os registros fotográficos a seguir ilustram a situação geral da implantação do Matadouro Municipal de Curvelo/MG durante a inspeção física ocorrida em 14/06/2017:



2.1.2. Ausência de comunicação formal do município de Curvelo à Caixa Econômica Federal acerca dos 9º e 10º Termos Aditivos ao Contrato nº 136/2011, bem como assinatura do Contrato nº 058/2015.

Fato

Em análise ao processo relativo à execução das obras civis do Matadouro Municipal de Curvelo, verificou-se que não foi encaminhada à Caixa Econômica Federal, para análise e aprovação, documentação referente à realização da Concorrência nº 002/2015, bem como documentação referente ao 9º e 10º Termos Aditivos ao Contrato nº 136/2011, os quais

incorreram em acréscimo de quantitativos de serviços e inclusão de serviços novos, conforme descrito a seguir:

a) 9º Termo Aditivo ao Contrato nº 136/2011

Assinado em 24/06/2014, esse Termo Aditivo aumentou o quantitativo de serviços já constantes na planilha orçamentária, bem como acrescentou serviços novos, acrescendo ao contrato o valor de R\$ 184.762,09.

Registra-se que os serviços estavam concentrados nas áreas de pocalga/brete, no Curral/brete, no Prédio da Administração, no Reservatório Enterrado e na Casa de Caldeira.

Como justificativa, foi descrito pela Prefeitura que a obra havia sido indevidamente licitada na gestão anterior sem que houvesse projeto básico suficiente para estimar adequadamente seu valor e que, durante a execução da obra, o município elaborou projetos executivos que revelaram a necessidade de um aporte de recursos bem superior ao que fora inicialmente estimado.

b) 10º Termo Aditivo ao Contrato nº 136/2011

Assinado em 27/08/2014, esse Termo Aditivo aumentou o quantitativo de serviços já constantes na planilha orçamentária, bem como acrescentou serviços novos, acrescendo ao contrato o valor de R\$ 191.904,20.

Registra-se que os serviços estavam concentrados no Prédio do Abate.

Como justificativa, foi descrito pela Prefeitura que os projetos que subsidiaram a Concorrência nº 002/2011 não contemplaram processos de abate necessários para atender o pleno funcionamento do abatedouro, no que se refere às exigências sanitárias atualizadas.

c) Contrato nº 058/2015

Assinado em 08/07/2015, no valor de R\$ 681.250,35, esse contrato, decorrente da Concorrência nº 002/2015, previu a execução de obras complementares do matadouro, estando as mesmas localizadas no Prédio de Abate, Curral/brete, Sala de Descarte de Couro, Casa de Caldeira e Sistema de Tratamento de Efluentes.

Entende-se que, apesar dos serviços relacionados com o Contrato e Termos Aditivos acima descritos estarem sendo remunerados com recursos exclusivos do município, pelo fato dos mesmos serem necessários à funcionalidade do empreendimento como um todo, todos os projetos, planilhas orçamentárias e especificações técnicas relacionados com as alterações efetuadas deveriam ser analisados pela área técnica da CAIXA e, caso aprovados, deveriam seus respectivos custos compor o valor da operação como contrapartida do município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou a seguinte manifestação:

“Em face da ocorrência apontada, e como já justificado anteriormente, houve imperiosa necessidade de alteração de quantitativo para adequação do projeto inicialmente deficiente, sendo que o Município de Curvelo arcou com o custo de tais acréscimos, bem como dos custos do objeto pactuado no Contrato 58/2015, com recursos além do pactuado como contrapartida. Por orientação da própria CEF, estes valores não deveriam compor a contrapartida prevista nos contratos de repasses, já que a contrapartida assumida inicialmente pelo Município e constante do Plano de Trabalho já estavam cumpridas.

É bom que se registre que, em razão da deficiência dos projetos aprovados pela CEF e licitados pelo Município, a obra seria inviabilizada, por total falta de funcionalidade, sem a complementação dos serviços adicionados pelos 9º e 10º termos aditivos, bem como pelas obras complementares do Contrato n. 58/2015, com grave prejuízo para o erário. Tais acréscimos foram devidamente justificados e motivados previamente pelo Município, como se verifica no bojo dos procedimentos licitatórios.

Conforme demonstrado, no decorrer da execução contratual, foram necessárias modificações no projeto inicial, com o escopo de bem atender ao interesse público visado, ou seja, ao interesse coletivo primário.

Ressalte-se que no caso em tela as alterações propostas não serão procedidas de forma unilateral pela Administração, mas de comum acordo com a contratada.

Admitem-se tais alterações qualitativas porque importa, em primeiro lugar, ao Poder Público, atender ao interesse coletivo primário. Na hipótese aqui versada, incumbe ao Município de Curvelo realizar a obra licitada de forma a construir o matadouro municipal.

Sob este enfoque, ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL, na sua obra “Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, ed. Malheiros, 1995, pp. 128/129:

‘As licitações para construção de obras públicas devem ser precedidas de projeto básico (art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/93).

Na execução do objeto contratual, o projeto vai sendo detalhado e desse detalhamento decorrem modificações (alterações, adaptações ou complementações) do projeto inicial, que muitas vezes elevam substancialmente o custo de sua execução.

Surgida uma necessidade, o contrato pode ser estendido, a fim de adequar-se o projeto à realidade. Essa extensão tem por limite o interesse coletivo primário.’ Vale dizer: somente são admissíveis modificações do projeto que visem ao melhor atendimento do interesse da parcela da sociedade afetada pela obra a ser construída.

A modificação do projeto pode acarretar extensões contratuais independentemente de o fato motivador ser superveniente ou de conhecimento superveniente. Por outro lado, esse fato tanto pode ser um fato da natureza quanto outro, como alteração da configuração urbana de Municípios a serem atravessados por uma rodovia, alteração essa posterior à elaboração do projeto e que torne impossível ou excessivamente onerosa a observância do traçado previsto; alteração de legislação federal, estadual ou municipal que impeça a execução do projeto tal como inicialmente concebido; ou reivindicação político-social com vista à preservação do meio ambiente, todos fatos extrínsecos à relação contratual. Ou, ainda, domínio de tecnologia mais avançada, inclusive disponibilidade de equipamentos tecnicamente mais aperfeiçoados. É conhecida, nos contratos administrativos, a noção de ‘Sujédition imprévue,’ que engloba ‘dificuldades materiais,’ a que aludem André de Laubadère, FranckModerne e Pierre Delvolvéd (Traité des Contrats Administratifs, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudência, 1984, t. II, p. 499), ou ‘fatos da natureza,’ a que se refere Miguel Ángel Bercaitz (Teoria General de los Contratos Administrativos, 2ª ed., Buenos Aires,

Depalma, 1980, p. 443), este exemplificando com um fato superveniente (a mudança surpreendente e anormal do curso de um rio na fase de execução contratual), ou de conhecimento superveniente (a aparição inesperada de uma camada rochosa sob o terreno). Hely Lopes Meirelles considera as "Sujétions imprévues" – por ele denominadas de "interferências imprevistas" — um desdobramento da Teoria da Imprevisão (Direito Administrativo Brasileiro, 19^a ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1994, p. 224). Isso faz lembrar a afirmação de Oreste Cagnasso (Appalto e Sopravvenienza Contrattuale, Milão, Giuffré, 1979, p. 18) de que numerosos estudos dedicados à Teoria da Imprevisão fazem referência a institutos específicos como a força maior (em sentido amplo), o erro sobre a substância, o enriquecimento sem causa ou a cláusula "ebus sic stantibus," acolhendo a todos'.

Mais adiante, anota o citado autor:

'Note-se que, em certas situações, pode constituir-se, para a Administração, um dever de modificar o projeto, na medida em que esse seja o único caminho para realização do interesse coletivo primário.' A rigor, nessa hipótese não há discricionariedade administrativa, porque o agente público está vinculado à modificação. Pode haver não uma conveniência de modificar o projeto, mas o dever de modificá-lo (é o caso, por exemplo, da chamada discricionariedade técnica, a que se refere Renato Allessi, ob. cit., p. 238, especialmente p. 244).

Explicando melhor: se a modificação (alteração, adaptação ou complementação) do projeto é considerada, tecnicamente, a melhor para atingir-se o interesse coletivo primário, há discricionariedade administrativa, ou seja, o agente público tem o poder de efetuar ou não a modificação. Se, no entanto, por motivo de técnica de engenharia, a modificação é considerada indispensável à realização desse interesse, há vinculação administrativa, ou seja, o agente público tem o dever de efetuar a modificação. Em ambas as hipóteses, a modificação pode extrapolar os limites estabelecidos na lei, como regra geral, para as extensões contratuais, já que o limite real é ditado pelo satisfatório atendimento do interesse coletivo primário'.

Penso que defender a tese de que, atingido o limite legal, e surgida a necessidade de ultrapassá-lo, deve-se sempre rescindir o contrato, não importando o motivo que levou a essa situação, é postura irrealista, quase sempre prejudicial aos interesses sociais. Como diz Ariño Ortiz (ob. cit., pp. 309/310): A moderna doutrina se tem mostrado mais partidária da revisão, com preferência à suspensão ou resolução dos contratos, e concretamente em Direito Administrativo é clara a prioridade desta solução sobre as outras duas.' (trad. minha).' (ob. cit., pp. 130/131).

Por outro lado, é bem de se ver que, no caso concreto, depreende-se que solução diversa da celebração dos termos aditivos – de proceder-se à alteração do contrato, e contratação das obras complementares pelo Contrato 58/15, a Administração Pública teria que rescindir o contrato n. 136/2011 para então abrir nova licitação que contemplasse o objeto modificado, o que não respeitaria o princípio constitucional da economicidade. Com efeito. Na hipótese de rescisão do atual contrato, acabaria a Administração Pública arcando com vultosas despesas, tais como custos com a paralisação da obra e provável indenização ao contratado atual. Além, é claro, do atraso que tal procedimento geraria no término da obra com grande prejuízo para o interesse público. A calhar, decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União no processo de consulta - tc Nº 930.039/98-0, do qual se destaca a seguinte passagem do voto do Relator, Ministro JOSÉ ANTÔNIO BARRETO DE MACEDO:

'Ora, se o interesse coletivo primário exigir a revisão contratual, esta deve ser implementada pela Administração, porque aquele é seu objetivo, ademais indisponível.'

Sabe-se que a rescisão contratual, por interesse público, com vistas a nova licitação e contratação, a que já se fez referência, traz uma série de consequências: a indenização de prejuízos causados ao ex-contratado, como, por exemplo, os custos com a dispensa dos

empregados específicos para aquela obra; o pagamento ao ex-contratado do custo da desmobilização; os pagamentos devidos pela execução do contrato anterior até a data da rescisão; a diluição da responsabilidade pela execução da obra; e a paralisação da obra por tempo relativamente longo - até a conclusão do novo processo de contratação e a mobilização do novo contratado -, atrasando o atendimento da coletividade beneficiada. (Decisão publicada no BLC de maio/2003, pp. 343/355)

Ressalte-se que no caso em tela as alterações propostas não serão procedidas de forma unilateral pela Administração, mas de comum acordo com a contratada. 6. Admitem-se tais alterações qualitativas porque importa, em primeiro lugar, ao Poder Público, atender ao interesse coletivo primário. Na hipótese aqui versada, incumbe à Superintendência do Porto de Rio Grande realizar a obra licitada de forma a modernizar o cais do porto, adaptando-o às necessidades atuais. Este enfoque é muito bem lançado por ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL, na sua obra “Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, ed. Malheiros, 1995, pp. 128/129: “As licitações para construção de obras públicas devem ser precedidas de projeto básico (art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/93)’.

*É conhecida, nos contratos administrativos, a noção de ‘sujétionimprévue’, que engloba ‘dificuldades materiais’, a que aludem André de Laubadère, FranckModerne e Pierre Delvolvé (*Traité dês Contrats Administratifs*, Paris, LibrairieGénérale de Droit et de Jurisprudence, 1984, t. II, p. 499), ou ‘fatos da natureza’, a que se refere Miguel Ángel Berçaitz (*Teoria General de los Contratos Administrativos*, 2).*

Por fim, é bom que se diga que as operações acima foram de comum acordo entre os técnicos do Município e da CEF, como aliás, descrito no item 3 do Relatório da CGU”.

Análise do Controle Interno

Cabe registrar que a Caixa Econômica Federal – CEF não foi instada a se manifestar quanto ao fato e que não foi localizado no processo nenhum documento que demonstre o entendimento da CEF quanto às alterações implementadas no projeto e no orçamento da obra.

Ressalta-se que as mudanças incorridas não se configuraram em meras alterações/compensações pontuais de quantitativos de serviços, o que, a princípio, não implicaria na necessidade de reanálise pela CEF, mas sim, em alterações significativas no projeto e nas planilhas orçamentárias, alterações essas indispensáveis à plena funcionalidade do empreendimento, que provocaram um aumento do custo da obra em aproximadamente 70% em relação ao inicialmente previsto, considerando os Termos Aditivos 9 e 10 ao Contrato nº 136/2011, bem como o Contrato nº 058/2015.

Frente ao exposto, ratifica-se o entendimento de que os projetos e orçamentos atualizados referentes aos dois Contratos de Repasse firmados sejam analisados pela CEF e, caso aprovados, subsidiem a elaboração dos novos QCI dos Contratos de Repasse celebrados.

2.1.3. Demora excessiva na execução das obras civis do Matadouro Municipal de Curvelo.

Fato

Em análise ao processo relativo à execução das obras civis do Matadouro Municipal de Curvelo, verificou-se um expressivo atraso na sua execução.

O Contrato nº 136/2011, assinado em 27/06/2011, previa a execução da obra em seis meses. Todavia, seis anos após o início de sua execução, a mesma ainda não está finalizada.

Já o Contrato nº 058/2015, complementar ao Contrato nº 136/2011 e firmado em 08/07/2015, previa a finalização da execução dos serviços em sete meses, mas também não foi finalizado.

Descreve-se a seguir o estágio de execução em que a obra se encontrava durante os trabalhos de campo:

Quadro 01 – Estágio de execução das obras

Termo / Etapa	Valor Total (R\$)	Valor Atestado (R\$)	% Executada
Contrato nº 136/2011 – 1ª etapa	385.050,04	337.387,82	87,62
Contrato nº 136/2011 – 2ª etapa	1.128.938,27	838.380,13	74,26
9º TA Contrato nº 136/2011	184.762,09	153.753,58	83,22
10º TA Cont.136/2011	191.904,20	182.847,02	95,28
Contrato 058/2015	681.250,35	424.003,52	62,24
Total	2.571.904,95	1.936.372,07	75,29

Fonte: Equipe de Fiscalização

Em análise aos autos do processo, observou-se que a principal causa do excessivo atraso na execução do empreendimento refere-se a falhas e deficiências nos projetos e planilhas orçamentárias que subsidiaram a Concorrência 002/2015.

Verificou-se que a ausência de projetos específicos, além de falhas nos projetos disponibilizados à época, prejudicaram o bom andamento das obras. Registra-se, ainda, que os quantitativos de serviços constantes nas planilhas orçamentárias, em muitos casos, não estavam condizentes com os projetos.

Fez-se necessária, então, a elaboração de novos projetos e planilhas orçamentárias, as quais indicaram a necessidade do acréscimo de quantitativos de serviços já descritos no orçamento, bem como a necessidade da inclusão de novos serviços, de modo a garantir a funcionalidade do empreendimento e a sua adequação às normas aplicáveis.

Dessa forma, tornou-se necessário o aporte de significativos recursos financeiros por parte do município, o que se configurou em outro fator dificultador, pois o município não tinha disponibilidade orçamentária e financeira para tanto.

Entende-se necessário, então, que a Caixa Econômica Federal e o Município de Curvelo definam e sigam um cronograma factível e definitivo para a finalização do empreendimento, já considerando as disponibilidades financeiras existentes.

Importante registrar que a finalização do empreendimento se configura como objetivo principal de todos os entes envolvidos na sua execução, com qualidade e no prazo final

estipulado, de forma a garantir a boa e regular aplicação dos recursos despendidos, com o devido cumprimento da sua função social.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou a seguinte manifestação:

“Ciente dos apontamentos registrados pela CGU, a Administração Municipal está empenhada na reprogramação do cronograma de obra em conjunto com a CEF, conforme sugerido pelo órgão de controle”.

Análise do Controle Interno

Não foi apresentado o cronograma de obra reprogramado. Frente ao exposto, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.1.4. Demolição de serviços já atestados e pagos no montante de R\$ 11.538,28.

Fato

Quando da inspeção física efetuada na obra, não foi possível verificar a execução de alguns serviços, já atestados e pagos. Questionados pela equipe de fiscalização quanto ao ocorrido, os técnicos da prefeitura que acompanharam a vistoria informaram que os serviços em comento haviam sido executados, mas posteriormente destruídos.

Tais serviços, constantes no Contrato de Repasse nº 0337212-86/2010, referem-se à execução da “Casa de salga de couro” e à execução da escavação das “valas de infiltração” do sistema de tratamento de efluentes, nos respectivos valores de R\$ 9.313,39 e R\$ 2.224,89, totalizando R\$ 11.538,28.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou a seguinte manifestação:

“Item 5A) Salga de Couro

No projeto do Abatedouro objeto da licitação Item A – Prédio de Abate – Concorrência Pública nº 002/2011-3, as planilhas orçamentárias não contemplaram a construção do compartimento no subsolo para descarte dos subprodutos e respectivamente a rampa de acesso ao mesmo; apesar de a mesma ser indicada em planta baixa, sem detalhamentos tais como (cortes, cotas, estruturas, etc).

Posteriormente, estudos técnicos para construção da rampa e subsolo indicaram a inviabilidade da construção na fachada norte, conforme indicado em planta; haja vista que o fluxo da linha de abate segue sentido leste-oeste; portanto todo subproduto deve ser descartado pela esquerda; isto é pelo sul.

Constatada a necessidade da rampa e do subsolo ao sul, foram efetuados estudos com abertura de vários pontos no piso (aterro) para verificar posicionamento dos tubulões da fundação do prédio de abate, constatando-se o seguinte:

- 1) Interferências com fundações existentes (tubulões, etc)*
- 2) Altos custos para demolições, reforços de fundações, escoramentos de paredes existentes de grande altura, além dos riscos de ocorrer colapso e desabamentos da estrutura existente.*
- 3) Acréscimo significativo nos custos da obra, devido ao comprimento do subsolo, transpondo praticamente toda edificação para atingir os pontos de descarga de subprodutos por gravidade (bucharía, mocotó, nonato, cabeça, etc.)*
- 4) A laje superior do subsolo (fachada norte) inviabilizaria a construção das redes de drenagem efluentes líquidos na sala de abate e demais áreas, tendo em vista as declividades necessárias além de interferir com as bases de equipamentos e trilhamento aéreo.*

Isto posto, verificou-se a necessidade de demolir a casa de salga de couro; sob pena de inviabilizar a funcionalidade do Matadouro; devido a mesma localizar-se no caminhamento da rampa de acesso ao subsolo.

Portanto, optamos pela solução viável, sem ônus para o governo; preservando o pleno funcionamento da unidade; remanejando a salga de couro para o antigo prédio da caldeira e vice-versa para a nova construção da casa de caldeira.

Inclusive atendendo as normas da NR 13 - subitem 13.2.4, item a, da portaria 3214/78 – MTE, quanto ao afastamento de mínimo da casa de caldeira em relação à plataforma de abate que é de 3,00 metros, inevitavelmente teríamos que construir outra edificação para abrigar a caldeira, em atendimento à norma.

Concluindo, S.M.J., entendemos que o Município agiu corretamente, com transparência e lisura na condução dos fatos narrados; sem nenhum prejuízo ao governo, porque foi preservada a concepção de funcionamento do Matadouro Municipal; mesmo porque não existe um projeto pronto de um matadouro, porque as normas sanitárias são constantemente revisadas exigindo sempre obras complementares para adequações; fatos que foram por nós constatados em vários estabelecimentos em construção ou em operação. Ressalte-se também que a fiscalização da Caixa, sempre verificou “in loco” todas alterações efetuadas ao longo da obra.

Item 5B) Escavação de Valas de Infiltração

O serviço constante do item H, subitem 11.1 da planilha licitada, concorrência 002/2011-3, foi executado e parcialmente pago, cerca de 11,40843% do total previsto, fotos em anexo.

Devido às mudanças necessárias para atender o novo perfil hidráulico; em função do reposicionamento do subsolo e rampa, as lagoas tiveram o fluxo de tratamento invertido no sentido sul-norte, obrigando a revisão do projeto sem ônus para o governo. O projeto

revisado baseou-se na topografia do terreno e relocação das valas de infiltração que serão escavadas pelo Município de acordo com novo projeto e fluxograma de tratamento de efluentes; sendo que o volume de escavação já pago será executado pelo Município sem ônus para o convênio, juntamente com quantitativo constante do Contrato nº 058/2015 – Concorrência Pública nº 002/2015 – Serviços Complementares.

Portanto, o serviço executado e pago será resarcido com outro serviço similar, sem prejuízo algum para o governo.

Concluindo S.M.J entendemos que os itens 5A e 5B foram justificados e podem ser configurados como uma permuta de serviços”.

Análise do Controle Interno

Em que pese a Unidade informar que não houve prejuízo ao ente Federal, cabe destacar que ocorreu desperdício de recursos, configurando falha que poderia ser evitada com a elaboração adequada do projeto. Ademais, a demolição dos serviços executados deveria ser justificada pela Prefeitura no momento em que ocorreu, com a devida instrução da documentação comprobatória, considerando que os serviços foram atestados e pagos.

Ressalta-se que em relação à “Casa de salga de couro”, verificou-se *in loco* a construção da antiga “Casa da caldeira”, a qual foi transformada na nova “Casa de salga de couro”, bem como verificou-se a construção da nova “Casa da caldeira” com recursos exclusivamente municipais, o que, entende-se, afasta o risco de prejuízo ao erário federal.

Em relação às antigas valas de infiltração, como não é possível afirmar que as mesmas foram efetivamente executadas e como o serviço de escavação das novas valas ainda não havia sido executado até a data dos trabalhos de campo desta fiscalização, faz-se necessária a comprovação de sua execução com recursos municipais, em quantitativo superior ao atestado, de modo a afastar o risco de prejuízo ao erário federal.

De qualquer forma, entende-se que ocorreu prejuízo ao erário municipal, o que pode, a princípio, ensejar responsabilização da Prefeitura pelo Tribunal de Contas competente.

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. Irregularidade na concessão de reajuste ao Contrato nº 136/2011.

Fato

O Contrato nº 136/2011, com vigência de 180 dias, previu em seu item 4.2 que “o preço contratual não poderá sofrer nenhum reajuste e inclui todos os custos, diretos e indiretos, impostos, taxas e encargos sociais trabalhistas, previdenciários, tributários e fiscais”. (grifo nosso)

Todavia, por meio do 9º e 10º Termos Aditivos ao Contrato nº 136/2011, foi concedido reajuste ao contrato, com a aplicação do índice INCC (índice nacional da construção civil), o que incorreu em um aumento de custos da obra, até o momento da execução dos trabalhos de campo desta fiscalização, de R\$ 174.515,72.

Cabe ressaltar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ e do Tribunal de Contas da união - TCU apontam a impossibilidade de concessão de reajuste contratual quando o mesmo não foi previsto no edital da licitação e no contrato firmado, conforme descreve-se a seguir:

- a) Jurisprudência do STJ - (REsp nº 730.568/SP, 2ª T., rel. Min. Eliana Calmon, j. em 06.09.2007, DJ de 26.09.2007)

“Processual Civil e Administrativo – Contrato Administrativo – Reajuste de Preços – Ausência de Autorização Contratual – Descabimento.

1. *O reajuste do contato administrativo é conduta autorizada por lei e convencionada entre as partes contratantes que tem por escopo manter o equilíbrio financeiro do contrato.*
2. *Ausente previsão contratual, resta inviabilizado o pretendido reajustamento do contrato administrativo.*
3. *Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido”.*

- b) Jurisprudência do TCU – Acórdão nº 999/2003 – Plenário

“9.2.1. abstenha-se de reajustar ou atualizar monetariamente seus contratos se não houver previsão editalícia e contratual, em obediência ao art. 55, inciso III, e art. 40, IV, c da Lei nº 8.666/93, utilizando-se da recomposição de preços para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro contratado, conforme previsão dos artigos 57, § 1º, 58, § 2º, e 65, § 6º da mesma Lei, condicionada à comprovação do aumento de custos pela parte interessada (subtítulo III)”.

Percebe-se, então, que a figura do “reajustamento” difere da figura da “recomposição”, não sendo a primeira aplicável ao caso concreto em análise. Caso se aplique a “recomposição”, baseada na garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há que se produzir prova bastante detalhada do aludido desequilíbrio, o que não ocorreu.

Cabe registrar que o pagamento dos valores relacionados ao reajuste do Contrato nº 136/2011 está sendo efetivado integralmente com recursos do município de Curvelo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou a seguinte manifestação:

“Tendo em vista o prazo contratual fixado no Contrato em comento foi de 180 dias, não haveria, por imposição da Lei nº 10.192/2001, hipótese de reajuste contratual, razão pela qual fez constar cláusula específica nesse sentido (item 4.2.).

Ocorreu que, tendo sido prorrogado por além de 12 meses, fez-se necessária aplicação de reajuste para a preservação da equação da relação contratual.

O fato da previsão de não reajustamento de valores levou em consideração a duração anteriormente prevista no contrato, que, no reverso, tendo sido extrapolado o prazo por razões diversas (falhas e deficiências nas planilhas orçamentárias e no projeto, aliado ao atraso na liberação de pagamento pela CEF), o reajuste passou a ser direito do contratado e medida imperiosa para preservar o valor monetário constante da proposta.

Em que pese o art. 40, XI e 55, III da Lei 8.666/93, em relação à análise da possibilidade jurídica do reajuste de preço sem previsão contratual, não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 expressamente aludiu à obrigatoriedade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro das avenças celebradas com o Poder Público. Nesse sentido, estabelece o inciso XXI do art. 37 da CF/88:

‘Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alineações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações’.

Esteado na norma constitucional, Marçal Justen Filho, em seu livro Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (8ª Ed, São Paulo, Dialética, p. 558), preleciona:

‘O direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva de cláusula contratual nem de previsão no ato convocatório. Tem raiz constitucional. Portanto, a ausência de previsão ou de autorização é irrelevante. São inconstitucionais todos os dispositivos legais e regulamentares que pretendem condicionar a concessão de reajuste de preços, recomposição de preços, correção monetária a uma previsão no ato convocatório ou no contrato’.

Ainda da lavra do eminent Professor Marçal Justen Filho:

‘É necessário distinguir, portanto, os conceitos de reajuste e recomposição de renda. Sob um certo ângulo, esta última expressão indica gênero, de que aquela configura espécie. A recomposição de preços é o procedimento destinado a avaliar a ocorrência de evento que afeta a equação econômico-financeira do contrato e promove a adequação das cláusulas contratuais aos parâmetros necessários para recompor o

equilíbrio original. Já o reajuste é procedimento automático, em que a recomposição se produz sempre que ocorra a variação de certos índices, independente de averiguação efetiva do desequilíbrio. Aprofundando os conceitos, o reajuste consiste em consequência de uma espécie de presunção absoluta de desequilíbrio. Já a recomposição pressupõe a apuração real dos fatos e exige a comprovação acerca de todos os detalhes relacionados com a contratação e os fatos supervenientes a ela. O que se afirma é a garantia constitucional da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. Deve reputar-se que, ocorrendo elevação de custos não retratada pelo índice de atualização ou de reajuste adotado contratualmente, o particular tem direito à recomposição integral das perdas. Entende-se que a ausência de cláusula prevendo reajuste não importa exclusão do direito à recomposição de preços' (JUSTEN FILHO, Marçal. Op.Cit. p.393).

Em igual sentido é o entendimento do Conselheiro Antonio Carlos Andrada, do TCEMG, que ao responder à Consulta n. 761.137, Revista dos Tribunais de Contas do Estado de Minas Gerais (volume 70, n. 1, ano XXVII) , tratou o tema desta forma:

'Assim, quanto ao primeiro questionamento desta consulta, tenho que a ausência de previsão contratual quanto ao reajustamento de um contrato administrativo não pode ser oposta ao contratado como forma de engessar os valores iniciais da proposta, sob pena de quebra dos deveres advindos do princípio da boa fé objetiva e consequente enriquecimento sem causa do Poder Público. Passo, doravante, ao segundo questionamento, referente ao critério de reajuste a ser utilizado nos contratos administrativos.

Dessa forma, podem ser usados como parâmetros para o reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual'.

No dizer de Adilson Dallari (Aspectos jurídicos da licitação. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 96), no reajuste contratual 'há apenas correção do valor proposto, ou seja, simples alteração nominal (...) da proposta do licitante vencedor, sem aumento ou redução real do valor do contrato. Assim, não existe efetiva alteração de coisa alguma, mas sim simples manutenção de valor'.

E a jurisprudência mineira também vem de encontro ao entendimento esposado pela doutrina especializada, de que é possível a realização de reajuste sem previsão editalícia ou contratual:

'O cerne do litígio cinge-se à verificação do direito da empresa apelada, vencedora da licitação feita pela modalidade concorrência, em ter a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços firmado com o Município de Pará de Minas, tendo-se em vista que a execução da obra contratada ultrapassou o prazo de doze meses inicialmente previstos para o seu término.

(...)

O Município, contudo, resistiu ao pedido de reajuste, defendendo a ausência de previsão editalícia ou contratual neste sentido. Contudo, tenho que a equação econômico-financeira do contrato administrativo independe de previsão expressa no instrumento contratual, pois sua gênese tem lugar no próprio texto da Constituição, quando prescreve que "as obras, serviços, compras e alienações serão contratados

mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta..." (CR/88, art. 37, XXI). Daí porque não se pode resistir à pretensão sob o pretexto de observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou ao princípio da legalidade'. (TJ/MG. 3ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 1.0471.06.066448-2/001. Relatoria: Des. Albergaria Costa. Julgamento em 03/04/2008.)

Por outro lado, o TCU, no Ac. 313/2002, Plenário, 31, reconheceu que em situações em que há necessidade de repactuar o equilíbrio do contrato, o princípio da vinculação aos termos do Edital cederá - obrigatoriamente - às normas que buscam preservar a compatibilidade entre o conjunto de encargos impostos ao particular e a remuneração. Confira-se:

'31. Observo, ainda, que o princípio da vinculação ao Edital não pode impedir o reconhecimento da incidência de hipótese de necessidade de alteração das condições originais de pagamento. Exatamente porque o próprio sistema positivado vigente à época dos fatos ora enfocados - e também que passou a vigorar como o advento da Lei nº 8.666/93 - autoriza a modificação da avença original, quando se fizer necessária a retomada do equilíbrio econômico-financeiro. Assim sendo, há de se reconhecer que, nas situações em que se fizer necessária a repactuação para restauração desse equilíbrio, o princípio da vinculação aos termos do Edital cederá - obrigatoriamente - às normas que buscam preservar a compatibilidade entre o conjunto de encargos impostos ao particular e a remuneração'.

Destarte, justificada a ausência de previsão editalícia e contratual do critério de reajuste e, considerando que o contrato ao extrapolar o período de vigência para além de 12 meses desequilibrou o pacto inicial gerando a necessidade de reajustamento do preço, requer seja acatada a justificativa ora apresentada".

Análise do Controle Interno

Ressalta-se que em momento algum deste relatório foi contestado o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois tal direito tem raiz constitucional.

O questionamento refere-se à forma como essa manutenção foi efetivada, qual seja, utilizando-se a figura do "reajuste" em detrimento da figura da "recomposição", a qual exige, para ocorrer, que seja demonstrado o desequilíbrio do contrato por meio da apresentação de planilhas detalhadas de composição dos itens contratados, com todos os seus insumos.

Entende-se, portanto, estar havendo um equívoco na interpretação da doutrina e da jurisprudência por parte da prefeitura no que se refere à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos.

Cabe registrar que no caso concreto, o edital além de não prever a possibilidade de concessão de reajuste, vedou a sua ocorrência.

De todo modo, reforça-se que não estão sendo utilizados recursos federais para remunerar o reajuste concedido ao Contrato 136/2011, não estando ocorrendo, portanto, prejuízo ao erário federal.

Todavia, cabe alertar ao município que caso o reajuste efetivado seja considerado irregular pelo Tribunal de Contas competente, poderá haver a responsabilização do ente municipal.

2.2.2. Execução das obras em regime diverso do definido no edital da Concorrência nº 002/2011.

Fato

No Edital da Concorrência nº 002/2011, a qual teve como objeto a contratação de empresa de engenharia para a construção do Abatedouro Municipal de Curvelo, restou configurado: “*Tipo de Licitação: Menor Preço por Empreitada Global*”.

Ressalta-se que o art. 45, §1º, da lei nº 8.666/1993 define como tipos de licitação “a de menor preço”, “a de melhor técnica”, “a de técnica e preço” e “a de maior lance ou oferta”. Já o art. 6º, VIII, da mesma lei descreve como regimes de execução a “empreitada por preço global”, a “empreitada por preço unitário”, a “tarefa” e a “empreitada integral”.

Portanto, conclui-se que a referida licitação correspondia ao tipo “menor preço” e ao regime de execução “empreitada por preço global”.

Isto posto, cabe reforçar que, na empreitada por preço global, a medição das obras é feita considerando a execução de cada etapa do empreendimento, previamente definida no cronograma físico-financeiro, sendo cabível quando estão disponíveis projetos completos e atualizados, o que não ocorreu no caso em análise.

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.

Em análise ao processo de acompanhamento da obra, pode-se verificar que as medições estão considerando os quantitativos unitários dos serviços e não as etapas cumpridas. Ressaltam-se ainda as sucessivas alterações nos quantitativos de serviços contratados e inclusões de novos serviços. Portanto, a obra está sendo executada como se o seu regime de execução fosse empreitada por preço unitário, diferentemente do definido no edital licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou a seguinte manifestação:

“*O apontamento quanto ao equívoco no regime da execução do contrato, que vem considerando a obra como regime de empreitada por preço unitário será devidamente corrigido nas medições futuras. Consigne-se que in casu, não houve prejuízo para o erário*”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Unidade reconheceu o fato constatado e informou que as medições futuras serão realizadas da forma correta.

2.2.3. Ateste de serviços ainda não executados no montante de R\$ 7.848,09.

Fato

Quando da inspeção física efetuada na obra, verificou-se o ateste de serviços ainda não executados, evidenciando-se, portanto, falha na medição da obra pela Prefeitura e na aferição da medição da obra pela Caixa Econômica Federal.

As falhas verificadas foram pontuais e se concentraram na execução do piso industrial do “Lavador para veículos tipo Caminhão Baú” e “Lavador para veículos tipo Caminhão Gaiola”, constantes do Contrato de Repasse nº 0308963-69/2009.

Foram atestados indevidamente 164,78 m² do serviço “Piso industrial de alta resistência espessura 8 mm, incluso juntas de dilatação plásticas e polimento mecanizado”, no montante de R\$ 7.848,09.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou a seguinte manifestação:

“A planilha orçamentária licitada contempla os seguintes serviços referentes ao piso industrial dos lavadores de caminhão baú e lavador de caminhão gaiola com área total de 164,78 m² (vide itens 9.1; 9.3; 10.1; 10.3):

Itens 9.1 e 10.1 – Lastro de concreto, traço 1:3:5 – esp. 10 cm

Itens 10.1 e 10.3 – Piso industrial alta resistência – esp. 8 mm, incluindo juntas de dilatação plástica e polimento mecanizado.

Na realidade o piso industrial (marmorite), espessura 8 mm só tem eficácia quanto a resistência, se for aplicado sobre uma boa base de solo compactado, lastro de brita e lastro de concreto armado; caso contrário não oferece resistência para suportar o tráfego de veículos pesados sobre o mesmo, vindo a desagregar com pouco tempo de uso, além da danificação das juntas plásticas; bem como derrapagem devido ao polimento do piso e a presença de óleos e graxas sobre o mesmo.

Tendo em vista que Projeto foi elaborado pelo Município e constatado o equívoco quanto ao método construtivo dos pisos; após pesquisa em postos de serviços com lavadores no Município, optou-se pela mudança dos serviços, sem ônus adicional para o governo, apesar dos custos serem superiores à planilha licitada, vide planilhas e memórias de cálculo com valores da época em anexo.

De acordo com relatório fotográfico em anexo das construções, os pisos se compõem:

1) Lastro de brita – esp. 5,0 cm

2) Malha aço CA 50, Ø 6,3 mm c/ 15

3) Concreto 1.2.3 (18 MPa) preparo em betoneira

4) Regularização de piso em argamassa traço 1: 3 (cimento areia / esp. 2 cm)

Portanto, S.M.J., julgamos ser justo e procedente o ateste e o pagamento do item piso industrial, devido ao fato exposto, que é de qualidade, resistência e valor superiores; levando se em conta a finalidade de uso do mesmo, caracterizando-se assim uma permuta de serviços: vide memórias de cálculo, planilha de custos e planilha comparativa de preços (data base 09/2010).

Outrossim, entendemos que o simples fato de falta de comunicação e registro do fato, não ser objeto de penalização ao Município”.

Análise do Controle Interno

Conforme evidenciado *in loco*, a execução do piso industrial não se efetivou. Entretanto, a prefeitura ponderou que ocorreu uma permuta de serviços, apresentando registro fotográfico da sua execução e memória de cálculo de seus valores, buscando demonstrar que o real serviço executado possuía valor superior ao serviço remunerado, além de ser mais adequado sob o aspecto técnico.

Em análise aos documentos disponibilizados, percebe-se que assiste razão à prefeitura quanto à alegação de que o serviço executado possui valor superior ao serviço orçado, o que, entende-se, afasta a necessidade de que os valores pagos sejam glosados.

Todavia, há que se ressaltar que a permuta de serviços deveria ter sido formalizada no processo anteriormente à sua efetivação, o que denota falha da unidade examinada.

2.2.4. Emissão da Ordem de Serviços pelo município autorizando o início da obra, anteriormente à autorização formal da CAIXA.

Fato

Tanto o Contrato de Repasse nº 0308963/2009 quanto o Contrato de Repasse nº 0337212-86/2010 preveem na “Cláusula Quinta – Da autorização para início das obras/serviços” a seguinte determinação:

“5 – O CONTRATADO, por meio deste Instrumento, manifesta sua expressa concordância em aguardar a autorização escrita da CONTRATANTE para o início das obras e/ou serviços objeto deste Contrato de Repasse.

5.1 – A autorização mencionada acima ocorrerá após a finalização do processo de análise pós-contratual.

5.2 – Eventuais obras e/ou serviços executados antes da autorização da CONTRATANTE não serão objeto de medição com vistas à liberação de recursos até a emissão da autorização acima disposta”.

Todavia, o município de Curvelo autorizou o início da obra de construção do abatedouro municipal em 29/06/2011, por meio da Ordem de Serviços nº 004/2011, anteriormente à autorização formal da CAIXA, que ocorreu apenas em 05/03/2012, por meio do Ofício nº 0726/2012/GIDUR/BH.

Ressalta-se que, em decorrência do fato constatado, a liberação de recursos para a obra ocorreu apenas após março de 2012, o que impactou negativamente no seu ritmo de execução.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo apresentou a seguinte manifestação:

“No apontamento acima, entendemos que houve a inobservância de formalidade, sem contudo, causar prejuízo ao erário. Ressalte-se que a CAIXA autorizou o início das obras”.

Análise do Controle Interno

Neste ponto, não foi apontado por este órgão de controle prejuízo ao erário, mas sim, que o fato ocorrido contribuiu para o atraso na execução do empreendimento, pois foi possível efetivar a 1ª medição da obra apenas após nove meses do início da sua execução.

3. Conclusão

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

- Ausência de comunicação formal do município de Curvelo à Caixa Econômica Federal acerca do 9º e 10º Termos Aditivos ao Contrato nº 136/2011, bem como assinatura do Contrato nº 058/2015.
- Demora excessiva na execução das obras civis do Matadouro Municipal de Curvelo.
- Ateste de serviços ainda não executados no montante de R\$ 7.848,09.
- Demolição de serviços já atestados e pagos no montante de R\$ 11.538,28.
- Irregularidade na concessão de reajuste ao Contrato nº 136/2011.
- Emissão da Ordem de Serviços pelo município autorizando o início da obra, anteriormente à autorização formal da Caixa Econômica Federal.
- Execução das obras em regime diverso do definido no edital da Concorrência nº 002/2011.

Ordem de Serviço: 201701493

Município/UF: Curvelo/MG

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CURVELO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Este relatório apresenta os resultados da ação de controle de fiscalização realizada no período de 27 a 30 de junho de 2017 no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate no município de Curvelo/MG, em atendimento à Ordem de Serviço nº 201701493.

Ressalte-se os recursos foram repassados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, englobando o montante de recursos federais da ordem de R\$487.806,27, referente aos exercícios de 2014 a 2016.

Os trabalhos foram realizados na sede da Prefeitura de Curvelo/MG, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, inspeção física, conferência de cálculos, entrevistas e indagação escrita. Não foi imposta à equipe de fiscalização qualquer restrição à execução deste trabalho.

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. Conluio entre licitantes participantes do Pregão Presencial nº 001/2014

Fato

O Pregão Presencial nº 001/2014 (Processo nº 23117.008683/2008-05) do tipo menor preço por item teve por objeto a “*contratação de prestação de serviços de transporte escolar no município de Curvelo, Minas Gerais, contando com um motorista e um monitor em cada*

veículo, para atender aos alunos que residem na zona rural do Município, com uso de veículos rodoviários de passageiros com capacidade mínima de 45 (quarenta e cinco) e 24 (vinte e quatro) passageiros, e com no máximo 15 (quinze) anos de fabricação, para o exercício de 2014, que tem as especificações descritas no Anexo I, que faz parte integrante deste edital".

O edital especificou que os serviços seriam prestados no prazo de 168 dias, no período compreendido entre 24 de março e 31 de dezembro de 2014, podendo ser prorrogado, nos termos do Anexo I da Instrução Normativa nº 09, de 09 de janeiro de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 013, de 1º de abril de 2014, segundo a qual os serviços de transporte escolar são de natureza contínua, permitindo sua prorrogação, conforme previsão do art. 57, II da Lei nº 8.666/93.

De acordo com o edital publicado nos jornais O Tempo e Diário Oficial dos Municípios Mineiros, ambos de 15 de janeiro de 2014, a sessão pública do Pregão nº 001/2014 estava prevista para o dia 30 de janeiro de 2014. Todavia, houve a necessidade de retificação do edital, a fim de se especificar os tipos de veículos a serem utilizados no transporte dos alunos, implicando a republicação do edital nos jornais O Tempo e Diário Oficial dos Municípios Mineiros, em 28 de janeiro de 2014, sendo que a sessão pública foi designada para o dia 10 de fevereiro de 2014.

Minuciando o objeto do certame, verificou-se que o pregão realizado teve por objetivo contratar os serviços de transporte de trinta rotas escolares da zona rural de Curvelo, detalhadas a seguir por roteiro, distância e capacidade do veículo a ser disponibilizado:

Quadro – Rotas licitadas no Pregão Presencial nº 001/2014:

Item edital	Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Detalhamento da rota	Capacidade (qtde passageiros)
1	02	87,6	Ingá I ao Núcleo de Canabrava	45
2	04	99,8	Cachoeira do Choro ao Núcleo de Canabrava (8:00 às 12:30)	45
3	05	99,8	Cachoeira do Choro I ao Núcleo de Canabrava (14:30 às 18:50)	45
4	06	135,6	Capão do Meio ao Núcleo de Canabrava (8:00 às 12:30)	45
5	07	135,6	Capão do Meio I ao Núcleo de Canabrava Capão do Meio I (14:30 às 18:50)	45
6	09	118	Campo Alegre a Curvelo e vice-versa (07:00 às 11:30)	45
7	10	123	Boa Vista a Estiva e vice-versa (7:30 às 12:00)	45
8	11	102,2	Boa Vista a Estiva e vice-versa (16:00 às 20:30)	45
9	12	98,8	Primavera a Estiva e vice-versa(7:30 às 12:00)	45
10	13	107	Alegre a Estiva e vice-versa (18:00 às 20:30)	45
11	14	61,3	Tomaz Gonzaga a Estiva e vice-versa (7:30 às 12:00)	45
12	16	106	Mascarenhas a Curvelo e vice-versa (7:00 às 11:30)	24
13	17	112	Maquiné a Curvelo e vice-versa (7:00 às 11:30)	24
14	18	165,8	Porteira do Zé Victor a Curvelo (7:00 às 11:30)	45
15	19	138	São Geraldo do Jataí a Curvelo (7:00 às 11:30)	45
16	20	97	Olhos D'água ao Núcleo de São Geraldo (8:00 às 12:30)	45
17	23	90,6	Barreirinho a Curvelo (12:30 às 17:00)	45
18	25	98,6	Sumidouro a Curvelo e vice-versa (12:30 às 17:00)	45
19	27	22	Morro do Cristal a Estiva (16:00 às 20:30)	45
20	29	86	Saco Novo a Curvelo (7:00 às 11:30)	45
21	30	172	Pedreira a São José da Lagoa (7:00 às 11:30 e 12:00 às 17:00)	45

22	34	59,8	Barra do Paiol ao Núcleo de Canabrava (14:30 às 18:50)	45
23	36	70,8	Barra do Jataí a São Geraldo do Jataí (8:00 às 12:30)	24
24	42	108	Curvelo a Canabrava (14:00 às 18:50)	45
25	43	151,7	Fazenda Buriti a São José da Lagoa (7:00 às 12:00)	45
26	44	125	Fazenda das Pedras a São José da Lagoa (07:00 às 12:00)	45
27	45	104,6	Ingá ao Núcleo de Canabrava (14:30 às 18:50)	45
28	46	101,2	Barra das Pedras a Estiva (7:30 às 12:00)	45
29	47	80	Fazenda Santa Cruz a Mascarenhas (7:00 às 11:30)	24
30	48	117,6	Varginha a São José da Lagoa (7:00 às 11:30 e 12:30 às 17:00)	45

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Analizando-se a fase interna atinente ao Pregão Presencial nº 001/2014, verificou-se que a Administração Municipal realizou pesquisa de preços com as empresas a seguir:

Quadro - Empresas que receberam solicitação de orçamento prévio ao certame:

Empresa que recebeu solicitação de orçamento da Prefeitura	CNPJ	Município sede
Fennix Turismo Ltda.	11.224.345/0001-45	Curvelo
A.P. Viana	10.346.802/0001-01	Curvelo
Clébio Roberto Mendes	02.969.197/0001-05	Curvelo
M.V. Moura	10.516.223/0001-60	Curvelo
Transportadora Moura	07.390.782/0001-61	Curvelo
Sanniz Transportes Ltda.	10.015.448/0001-32	Curvelo
MM da Silveira Rego	15.917.716/0001-25	Curvelo
G. Alves de Oliveira	11.254.065/0001-80	Sete Lagoas
Adélcio Júnio Leite ME	10.648.910/0001-39	Várzea da Palma
Leonardo Gonçalves Silva - ME (Araras Tur)	17.442.494/0001-67	Três Marias

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

O Decreto Municipal nº 1.525, de 12 de agosto de 2007 regulamenta a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns no Município de Curvelo e dá outras providências. De acordo com o art. 9º, §2º, f do referido diploma, o Termo de Referência dos editais de pregões deverá contemplar “*critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva, que pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e atendimentos das necessidades da Administração*”.

De fato, em relação ao critério de avaliação de custos, verificou-se que, além de realizar a pesquisa de preços com os fornecedores da região, a Prefeitura de Curvelo também elaborou metodologia de apuração de preços de rotas, tendo anexado os valores obtidos no processo (fl. 73/vol. I). Entretanto, quando da publicação do Edital, esses valores apurados pela Prefeitura não foram publicados. Houve solicitação verbal do mapa de balizamento de preços por parte das empresas Sanniz Transportes LTDA (CNPJ 10.015.448/0001-32) e René Castelo Branco Bento & Cia LTDA (CNPJ 13.400.944/0001-06), mediante o pagamento do valor de R\$10,64, conforme consta nas fls. 313 e 319 do processo sob análise.

Em resumo, os preços apurados seguem detalhados, diferenciando-se aqueles apurados pela metodologia da Prefeitura daqueles decorrentes da pesquisa de preços por meio de orçamentos enviados pelas empresas:

Tabela - Comparativo entre preços decorrentes da memória de cálculo realizada pela Prefeitura e preços obtidos por meio de pesquisa de preços com fornecedores:

Previsão do edital				Valor da Prefeitura - memória de cálculo (fl. 73)		Valor médio apurado nos orçamentos enviados pelas empresas (fls. 264 a 266)	
Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Detalhamento da rota	Capacidade (qtde passageiros)	Valor Km (em R\$)	Valor viagem (em R\$)	Valor Km (em R\$)	Valor viagem (em R\$)
02	87,6	Ingá I ao Núcleo de Canabrava	45	5,28	462,53	6,61	578,90
04	99,8	Cachoeira do Choro ao Núcleo de Canabrava (8:00 às 12:30)	45	4,89	488,02	7,04	702,68
05	99,8	Cachoreira do Choro I ao Núcleo de Canabrava (14:30 às 18:50)	45	4,89	488,02	7,02	700,69
06	135,6	Capão do Meio ao Núcleo de Canabrava (8:00 às 12:30)	45	4,14	561,38	5,55	752,69
07	135,6	Capão do Meio I ao Núcleo de Canabrava Capão do Meio I (14:30 às 18:50)	45	4,14	561,38	5,54	750,69
09	118	Campo Alegre a Curvelo e vice-versa (07:00 às 11:30)	45	4,45	525,10	6,13	723,06
10	123	Boa Vista a Estiva e vice-versa (7:30 às 12:00)	45	4,36	536,28	5,77	710,12
11	102,2	Boa Vista a Estiva e vice-versa (16:00 às 20:30)	45	4,82	492,60	6,32	645,72
12	98,8	Primavera a Estiva e vice-versa(7:30 às 12:00)	45	4,89	483,13	6,50	641,73
13	107	Alegre a Estiva e vice-versa (18:00 às 20:30)	45	4,70	502,90	9,08	971,37
14	61,3	Tomaz Gonzaga a Estiva e vice-versa (7:30 às 12:00)	45	6,66	408,26	8,47	519,07
16	106	Mascarenhas a Curvelo e vice-versa (7:00 às 11:30)	24	4,72	500,32	6,35	673,42
17	112	Maquiné a Curvelo e vice-versa (7:00 às 11:30)	24	4,58	512,96	6,91	773,77
18	165,8	Porteira do Zé Victor a Curvelo (7:00 às 11:30)	45	3,76	623,41	Não consta no processo	
19	138	São Geraldo do Jataí a Curvelo (7:00 às 11:30)	45	4,11	567,18	5,77	796,54
20	97	Olhos D'água ao Núcleo de São Geraldo (8:00 às 12:30)	45	4,97	482,09	6,36	616,56
23	90,6	Barreirinho a Cruvelo (12:30 às 17:00)	45	5,18	469,31	6,69	605,97

25	98,6	Sumidouro a Curvelo e vice-versa (12:30 às 17:00)	45	4,92	485,11	6,90	680,25
27	22	Morro do Cristal a Estiva (16:00 às 20:30)	45	14,88	327,36	20,19	444,27
29	86	Saco Novo a Curvelo (7:00 às 11:30)	45	5,34	459,24	7,40	636,58
30	172	Pedreira a São José da Lagoa (7:00 às 11:30 e 12:00 às 17:00)	45	3,70	636,40	5,74	987,84
34	59,8	Barra do Paiol ao Núcleo de Canabrava (14:30 às 18:50)	45	6,78	405,44	9,62	575,28
36	70,8	Barra do Jataí a São Geraldo do Jataí (8:00 às 12:30)	24	6,05	428,34	7,01	496,45
42	108	Curvelo a Canabrava (14:00 às 18:50)	45	4,67	504,36	6,17	665,87
43	151,7	Fazenda Buriti a São José da Lagoa (7:00 às 12:00)	45	3,92	594,66	Não consta no processo	
44	125	Fazenda das Pedras a São José da Lagoa (07:00 às 12:00)	45	4,54	567,50	Não consta no processo	
45	104,6	Ingá ao Núcleo de Canabrava (14:30 às 18:50)	45	4,76	497,90	5,97	624,16
46	101,2	Barra das Pedras a Estiva (7:30 às 12:00)	45	4,85	490,82	7,57	766,05
47	80	Fazenda Santa Cruz a Mascarenhas (7:00 às 11:30)	24	5,59	447,20	6,99	559,40
48	117,6	Varginha a São José da Lagoa (7:00 às 11:30 e 12:30 às 17:00)	45	4,46	524,50	6,19	727,37

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

De acordo com a tabela, verificou-se que os preços obtidos por meio da metodologia de cálculo da Prefeitura foram inferiores à média dos valores orçados, que também contemplaram o tarifário da Prefeitura. Cumpre reiterar, todavia, que o Edital do Pregão Presencial nº 001/2014 não contemplou a pesquisa de preços realizada quando da fase interna do certame. O Edital do referido pregão também não apresentou cláusula específica para que o pregoeiro e sua equipe de apoio analisassem a viabilidade das propostas, por meio da inclusão de critérios de aceitabilidade de propostas, a fim de dar cumprimento ao art. 9º, §2º, f do Decreto Municipal nº 1.525, de 12 de agosto de 2007.

Ato seguido, a fase de lances ocorreu nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2014, tendo sido também anexados ao processo os documentos atinentes à habilitação. Aprofundando-se a análise quanto aos documentos apresentados pelos participantes, foi identificado conluio entre os seguintes participantes do certame, que foram identificados em dois grupos:

- A.P. Viana (CNPJ 10.346.802/0001-01), Sanniz Transportes LTDA - ME (CNPJ 10.015.448/0001-32) e M. M. da Silveira Rego (CNPJ 15.917.716/0001-25);

- Transportadora Moura e Serviços LTDA - ME (07.390.782/0001-61), Transportadora Coelho & Serviços LTDA (09.504.746/0001-07).

Essa atuação concertada derivou da análise conjunta dos fatos elencados a seguir:

a) Proximidade nos horários de impressão de documentos de habilitação:

Foram identificadas proximidades no horário de impressão, especificamente em relação às empresas A.P. Viana (CNPJ 10.346.802/0001-01) Sanniz Transportes LTDA - ME (CNPJ 10.015.448/0001-32) e M. M. da Silveira Rego (CNPJ 15.917.716/0001-25), conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro – Documentos referentes à habilitação e respectivos horários de impressão:

Empresa	Comprov. inscrição e situação cadastral (Receita Federal)	Cert. conjunta negativa de tributos federais PGFN	Cert. negativa de contrib. prev.	Cert. FGTS	Cert. SEFAZ débitos tribut.	Cert. negativa de débitos trab.	Cert. cível negativa - TJMG
A.P.Viana	07/02/2014 às 14:12:56 (fl. 529)	03/12/2013 às 18:15 (fl. 530)	09/12/2013 (fl. 531)	07/02/2014 às 14:15:50 (fl. 532)	21/01/2014 (fl. 533)	03/12/2013 às 18:19 (fl. 535)	17/01/2014 às 13:05:54 (fl. 540)
M. M. da Silveira Rego	07/02/2014 às 14:08:44 (fl. 636)	03/12/2013 (fl. 637)	07/02/2014 (fl. 638)	07/02/2014 às 14:12:16 (fl. 639)	21/01/2014 (fl. 640)	03/12/2013 às 18:20:18 (fl. 642)	17/01/2014 às 13:05:24 (fl. 648)
Sanniz Transportes LTDA - ME	07/02/2014 às 14:48:20 (fl. 677)	07/02/2014 às 10:56:09 (fl. 678)	05/02/2014 (fl. 679)	07/02/2014 às 14:51:06 (fl. 680)	21/01/2014 (fl. 681)	03/12/2013 às 18:18:52 (fl. 683)	17/01/2014 às 13:04:57 (fl. 689)
Transportadora Coelho e Serviços LTDA	05/02/2014 às 10:19:34 (fl. 769)	07/01/2014 às 14:08:29 (fl. 770)	07/01/2014 (fl. 771)	06/02/2014 às 10:20:16 (fl. 772)	28/01/2014 (fl. 773)	28/01/2014 às 17:30:47 (fl. 775)	07/01/2014 às 14:12:43 (fl. 780)
Transportadora Moura e Serviços LTDA	23/01/2014 às 14:28:19 (fl. 815)	06/01/2014 às 17:32:48 (fl. 816)	09/01/2014 (fl. 817)	06/02/2014 às 10:19:13 (fl. 818)	23/01/2014 (fl. 819)	23/01/2014 às 14:43:39 (fl. 821)	06/01/2014 às 13:43:22 (fl. 828)
M. V. Moura - ME	29/01/2014 às 10:20:37 (fl. 606)	12/12/2013 às 09:31 (fl. 607)	23/01/2014 (fl. 608)	05/02/2014 às 13:42:06 (fl. 609)	29/01/2014 (fl. 610)	23/01/2014 às 15:43 (fl. 612)	24/01/2014 às 13:15:46 (fl. 624)
Clébio Roberto Mendes - ME	10/02/2014 às 07:44:02 (fl. 725)	12/12/2013 às 09:30:03 (fl. 726)	10/02/2014 (fl. 727)	10/02/2014 às 07:55:03 (fl. 728)	05/02/2014 (fl. 729)	20/01/2014 às 16:27:33 (fl. 731)	Não apresentada – não consta no processo
Fennix Turismo LTDA - ME	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo
Rene Castelo Branco Bento e Cia LTDA	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo	Não consta no processo

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

b) Características em comum entre documentos apresentados pelos licitantes de cunho personalíssimo:

A análise da documentação atinente ao envio do orçamento prévio, habilitação e propostas de preços encaminhados à Prefeitura de Curvelo pelas empresas participantes do Pregão

Presencial nº 001/2014 permitiu identificar que estes possuíam aspectos em comum, tais como formatação, data de elaboração, assinatura pelos mesmos contadores, conforme detalhado a seguir:

Quadro – Documentos de licitantes com idêntica formatação e características similares:

Documento com mesma formatação	Empresa	CNPJ	Página do processo/Volumen	Observações
Orçamento prévio encaminhado à Prefeitura para balizamento de preços	Sanniz Trasnportes Ltda – ME	10.015.448/0001-32	40/vol. I	Falhas de formatação semelhantes e letras com formato e tamanho iguais.
	M.M. da Silveira Rego – ME	15.917.716/0001-25	45/vol. I	
	G. Alves de Oliveira	11.254.065/0001-80	52/vol. I	
Declaração de condição de ME	A P Viana – ME	10.346.802/0001-01	413/vol. II	Carimbos da A.P.Viana e da M.M. da Silveira Rego possuem a mesma formatação de letra
	M.M. da Silveira Rego – ME	15.917.716/0001-25	437/vol II	
Declaração de cumprimento dos requisitos de habilitação	A P Viana – ME	10.346.802/0001-01	412/vol II	Formatação semelhante, mesmo texto e mesma data.
	M.M. da Silveira Rego – ME	15.917.716/0001-25	438/vol II	
Proposta comercial	Sanniz Trasnportes Ltda - ME	10.015.448/0001-32	478/vol II	Mesma formatação e sem qualquer semelhança com o modelo apresentado no edital
	A P Viana – ME	10.346.802/0001-01	486/vol II	
	M.M. da Silveira Rego - ME	15.917.716/0001-25	506/vol II	
Contrato de comodato de veículos	A P Viana – ME	10.346.802/0001-01	542/vol III	Mesma formatação, data e assinados pela mesma contadora.
	M.M. da Silveira Rego - ME	15.917.716/0001-25	649/vol. III	
	Sanniz Transportes LTDA	10.015.448/0001-32	705/vol. III	
Declaração do Anexo VI do Edital – cumprimento de requisitos para ME	Transportadora Coelho e Serviços LTDA - ME	09.504.746/0001-07	392/vol. II	Declarações com mesma data e formatação, além de terem sido assinadas pelo mesmo técnico em contabilidade
	Transportadora Moura & Serviços LTDA - ME	07.390.782/0001-61	423/vol. II	
Declaração do cumprimento dos requisitos de habilitação	Transportadora Coelho e Serviços LTDA - ME	09.504.746/0001-07	391/vol II	Declarações com mesma data e formatação
	Transportadora Moura & Serviços LTDA - ME	07.390.782/0001-61	422/vol. II	
Proposta comercial	Transportadora Coelho e Serviços LTDA - ME	09.504.746/0001-07	470/vol. II	Semelhanças desde a formatação da etiqueta utilizada no envelope das propostas até a formatação da proposta de preços
	Transportadora Moura & Serviços LTDA - ME	07.390.782/0001-61	502/vol. II	

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

c) Contadores/testemunhas/representantes em comum entre os participantes do certame:

Outro aspecto que ainda explicita mais um indício de vínculo entre as licitantes diz respeito ao fato de as participantes do certame terem documentos assinados pelos mesmos contadores/testemunhas, justamente entre as empresas que apresentaram documentos com formatações semelhantes, a saber, A.P. Viana (CNPJ 10.346.802/0001-01) Sanniz Transportes LTDA - ME (CNPJ 10.015.448/0001-32), M. M. da Silveira Rego (CNPJ 15.917.716/0001-25), Transportadora Moura e Serviços LTDA - ME (07.390.782/0001-61), Transportadora Coelho & Serviços LTDA (09.504.746/0001-07):

Quadro: Contadores/testemunhas/representantes em comum entre os participantes do certame

Nome/CPF	Função	Documento	Empresa	CNPJ	Data	Fl.
D.C.A.P. (CPF ***.113.276-***)	Contadora	Declaração de condição de ME	A P Viana – ME	10.346.802/0001-01	07/02/2014	413
			M.M. da Silveira Rego - ME	15.917.716/0001-25	07/02/2014	437
	Testemunha	Contrato de comodato de veículos	A P Viana – ME	10.346.802/0001-01	03/02/2014	542
			M.M. da Silveira Rego - ME	15.917.716/0001-25	03/02/2014	649
			Sanniz Transportes LTDA	10.015.448/0001-32	03/02/2014	705
	A.P.B. (CPF ***.880.406-***)	Técnico em contabilidade	Declaração do Anexo VI – qualificação como ME	Transportadora Moura e Serviços LTDA - ME	07.390.782/0001-61	423
				Transportadora Coelho & Serviços LTDA	09.504.746/0001-07	392
A.C.F.A. (CPF ***.031.396-***)	Testemunha	Contrato Social	Transportadora Moura e Serviços LTDA - ME	07.390.782/0001-61	Não se aplica	425
			Transportadora Coelho & Serviços LTDA	09.504.746/0001-07	Não se aplica	384

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

A documentação de habilitação foi novamente anexada ao processo do Pregão Presencial nº 001/2014 e foi verificado que todos os documentos das empresas M.M. da Silveira Rego – ME (15.917.716/0001-25) e Sanniz Transportes LTDA (10.015.448/0001-32) foram assinados pela contadora D.C.A.P. (CPF ***.113.276-**). O quadro a seguir explicita os documentos e as respectivas folhas no processo:

*Quadro - Documentos de habilitação assinados e carimbados pela contadora D.C.A.P.
(CPF ***.113.276-***):*

Documento	M.M. da Silveira Rego – ME	Sanniz Transportes LTDA
Constituição de sociedade empresária e alterações contratuais	-	665 a 676
Requerimento de empresário	635	-
Comprovante de inscrição e situação cadastral (Receita Federal)	636	677
Certidão conjunta negativa de tributos federais PGFN	637	678
Certidão negativa de contribuições previdenciárias	638	679
Certidão FGTS	639	680
Certidão SEFAZ débitos tributários	640	681
Certidão negativa de débitos municipais	641	682
Certidão negativa de débitos trabalhistas	642	683
Atestado de capacidade técnica	646	687
Declaração de condição de ME	647	688
Certidão Cível negativa - TJMG	648	689
Contrato de comodato de veículos de prazo determinado	649	705
Cópias de documentos dos veículos	652 a 657	690 a 704

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Além dos vínculos anteriormente descritos, verificou-se, no documento “Alteração de Sociedade Empresária Ltda – Primeira Alteração Contratual” da Sanniz Transportes Ltda – ME (fl. 401), que no quadro societário dessa empresa já figurou a sócia responsável pela M.M. da Silveira Rego – ME, (CPF ***.161.426-**), no período de 03 de julho de 2008 a 06 de março de 2012.

d) Atuação em conjunto na apresentação de propostas de preços pelas empresas:

Considerando-se as propostas comerciais e tomando por base o valor por quilômetro rodado, verificou-se que a empresa Transportadora Moura apresentou proposta para apenas uma rota (rota 48) e sagrou-se vencedora neste item. A Transportadora Coelho, provável “parceira” da Transportadora Moura, por sua vez, apresentou proposta para cinco rotas (04, 05, 12, 13 e 42), mas celebrou contrato apenas para a rota 42.

No que se refere às empresas A.P. Viana (CNPJ 10.346.802/0001-01), Sanniz Transportes LTDA - ME (CNPJ 10.015.448/0001-32), M. M. da Silveira Rego (CNPJ 15.917.716/0001-25, as propostas de preços anteriores à fase de lances seguem detalhadas no quadro a seguir:

Quadro – Comparativo entre orçamentos realizados pela Prefeitura e propostas de preços apresentadas pelas licitantes A.P. Viana (CNPJ 10.346.802/0001-01) Sanniz Transportes LTDA - ME (CNPJ 10.015.448/0001-32), M. M. da Silveira Rego (CNPJ 15.917.716/0001-25:

Rota	Proposta vencedora (fls. 716 e 870)		Valor da prefeitura - memória de cálculo (fl. 73)	Valor médio dos orçamentos (fls. 264 a 266)	Proposta de preços Sanniz	Proposta de preços A P Vianna	Proposta de preços M.M. da Silveira
	Empresa	Valor por km (em R\$)	Valor por Km (em R\$)	Valor por Km (em R\$)	Valor por Km (em R\$)	Valor por Km (em R\$)	Valor por Km (em R\$)
02	AP Vianna	2,6	5,28	6,60	-	6,59	-
04	MV Moura	1,7	4,89	7,04	-	7,04	-
05	MV Moura	4,75	4,89	7,02	-	7,11	-
06	M.M. da Silveira	2,05	4,14	5,55	5,54	5,60	5,53
07	M.M. da Silveira	4,25	4,14	5,536	5,54	5,60	5,53
09	M.M. da Silveira	6,1	4,45	6,127	-	-	6,12
10	Sanniz	5,75	4,36	5,77	5,77	-	-
11	Sanniz	6,95	4,82	6,32	6,99	-	-
12	Clébio Roberto	6,05	4,89	6,495	-	6,50	-
13	Clébio Roberto	5,77	4,7	9,078	-	6,28	-
14	Sanniz	6,6	6,66	8,467	10,60	11,1	-
16	AP Vianna	6,78	4,72	6,35	-	7,50	-
17	AP Vianna	7,13	4,58	6,9086	-	7,76	-
18	AP Vianna	5,2	3,76	-	-	5,48	5,50
19	AP Vianna	5,71	4,11	5,77	-	5,76	-
20	Sanniz	6,29	4,97	6,356	6,34	-	-
23	MV Moura	5,65	5,18	6,688	-	6,31	-

25	Sanniz	7,35	4,92	6,899	7,46	-	-
27	Sanniz	19,27	14,88	20,19	23,59	25,00	-
29	MV Moura	6,44	5,34	7,40	-	7,27	-
30	Clébio Roberto	5,05	3,7	5,74	-	5,47	-
34	Sanniz	11,5	6,78	9,62	12,54	-	-
36	M.M. da Silveira	7,2	6,05	7,01	-	-	7,57
42	Transportadora Coelho e Serviços	5,5	4,67	6,165	-	6,30	-
43	AP Vianna	5,8	3,92	-	-	5,86	-
44	Sanniz	5,51	4,54	-	5,72	-	5,74
45	AP Vianna	4,45	4,76	5,967	-	5,95	-
46	Clébio Roberto	7,55	4,85	7,569	-	-	-
47	AP Vianna	5,99	5,59	6,99	-	8,12	-
48	Transportadora Moura e Serviços	6	4,46	6,185	-	6,71	-

Fonte: Orçamentos e propostas de preços constantes do Processo referente ao Pregão Presencial nº 001/2014.

No que se refere ao vínculo relativo às propostas de preços apresentadas pelas empresas Sanniz Transportes LTDA – ME, A. P. Viana – ME e M. M. da Silveira Rego – ME, cabem algumas considerações:

- para as rotas 02, 04, 05, 12, 13, 16, 17, 19, 23, 29, 30, 42, 43, 45, 47 e 48, apenas a A.P. Viana apresentou proposta;
- para as rotas 10, 11, 20, 25 e 34, apenas a Sanniz Transportes LTDA apresentou proposta;
- para as rotas 09 e 36, apenas a M.M. da Silveira Rego apresentou proposta de preços;
- a Sanniz Transportes requereu, verbalmente, conforme fl. 313 do Processo, o balizamento de preços apurado pela Prefeitura. Coincidemente, os valores apresentados pela A.P. Viana para as rotas 02, 04, 12, 19 e 45 são bastante próximos/idênticos aos orçados pela Prefeitura, muito embora não tenha sido dada publicidade aos valores dos orçamentos, cabendo aos licitantes pagar R\$10,64 para obterem o referido documento. Daí se infere que há relação próxima entre essas empresas, de forma que o orçamento da Prefeitura foi repassado de uma para a outra;
- para as rotas 06 e 07, as empresas Sanniz Transportes LTDA e M.M. da Silveira Rego – ME apresentaram o valor por quilômetro com apenas um centavo de diferença, além do valor de R\$ 5,53 ficar próximo à média dos orçamentos da Prefeitura, valor ao qual apenas a Sanniz Transportes LTDA teve acesso. No caso da rota 09, o valor apresentado difere de apenas um

centavo do orçado pela Prefeitura e obtido pela Sanniz Transportes LTDA. Novamente se infere a relação próxima entre essas empresas, de forma que o orçamento da Prefeitura foi repassado de uma para a outra;

- A rota 44 não teve seu orçamento calculado pela Prefeitura de Curvelo. Todavia, as empresas Sanniz Transportes LTDA e M.M. da Silveira Rego apresentaram propostas com valor por quilômetro diferindo em apenas dois centavos.

De acordo com o exposto, verifica-se que o orçamento disponibilizado à empresa Sanniz pelo valor de R\$10,64 permitiu a apresentação de propostas de preços semelhantes entre esta e as empresas A. P. Viana – ME e M. M. da Silveira Rego – ME, reforçando o conluio para a burla à competitividade no certame.

e) Insatisfação conjunta das empresas participantes do certame com o orçamento apurado pela Prefeitura:

A Ata do Pregão Presencial nº 001/2014, de 11 de fevereiro de 2014 (fls. 869 a 872), contemplou a seguinte manifestação dos licitantes Transportadora Coelho e Serviços LTDA, Sanniz Transportes LTDA – ME, A. P. Viana – ME, Clébio Roberto Mendes – ME, Transportadora Moura e Serviços LTDA – ME, M. M. da Silveira Rego – ME e M. V. Moura: “*fica registrada a insatisfação de todas as empresas acima citadas, que participaram deste certame, com o quesito de avaliação para o balizador de preços previamente cotado também com empresas que não se comprometem com a garantia dos preços apresentados, nem tampouco com a execução dos trabalhos, provando total desconhecimento de custos para com os mesmos, mas que seus preços servem de parâmetro para a contratação das empresas que aqui se apresentaram*”.

Ressalte-se que apenas as empresas Sanniz Transportes LTDA e René Castelo Branco Bento & Cia LTDA solicitaram verbalmente o mapa do balizamento de preços elaborado pela Prefeitura, conforme fls. 313 e 319 do processo. Todavia, as empresas citadas registraram em ata a insatisfação quanto aos preços pesquisados, além do fato de terem questionado a capacidade técnica das empresas que enviaram orçamento, mesmo sem ter conhecimento do mapa de balizamento adotado, o que demonstra atuação em conjunto das licitantes para burlar o caráter competitivo da licitação.

f) Distribuição dos valores licitados entre os participantes em conluio:

Considerando-se o exposto, e tomando-se como base as Atas do Pregão nº 001/2014, as rotas e os montantes dos contratos ficaram assim distribuídas:

Tabela: Relação de contratos celebrados em decorrência do Pregão Presencial nº 001/2014:

Nº Contrato	Empresa	Vigência	Valor	Rotas	Data de assinatura	Fl.
-------------	---------	----------	-------	-------	--------------------	-----

030/2014	A.P. Viana - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	876.904,56	02, 16, 17, 18, 19, 43, 45, 47	19/03/2014	1.713
031/2014	M.V. Moura - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	287.185,92	04, 05, 23, 29	19/03/2014	1.719
032/2014	Clébio Roberto Mendes - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	478.428,72	12, 13, 30, 46	19/03/2014	1.723
033/2014	M.M. da Silveira Rego	24/03/2014 a 31/12/2014	350.085,12	06, 07, 09, 36	21/03/2014	1.727
034/2014	Transportadora Moura & Serviços LTDA - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	118.540,80	48	19/03/2014	1.731
035/2014	Transportadora Coelho & Serviços LTDA - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	99.792,00	42	19/03/2014	1.734
036/2014	Sanniz Transportes LTDA - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	832.834,80	10,0 11, 14, 20, 25, 27, 34, 44	19/03/2014	1.737
TOTAL						3.043.771,92

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Verifica-se, portanto, que dos R\$ 3.043.771,92 contratados a título de contraprestação de serviços de transporte escolar, R\$ 2.059.824,48, ou seja, 67,67% dos recursos foram destinados às empresas A.P. Viana – ME, M.M. da Silveira Rego e Sanniz Transportes LTDA – ME, que atuaram em conluio no certame.

Por sua vez, 7,17% dos recursos, ou seja, R\$ 218.332,80 foram destinados aos contratos celebrados com as empresas Transportadora Moura & Serviços LTDA – ME e Transportadora Coelho & Serviços LTDA – ME.

Diante do exposto, resta clara a atuação concertada entre as empresas como forma de burla à competitividade atinente às licitações, que se traduz em conluio claramente identificado e apontado nos documentos do processo do Pregão nº 001/2014, implicando descumprimento dos arts. 3º e 4º do Decreto Municipal nº 1.525, de 12 de agosto de 2007, do art. 5º, IV, a da Lei nº 12.846/2013 e do art. 36, § 3º, I, a, e II da Lei nº 12.529/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal expôs, por meio do Ofício n. 326/2017/GP, de 23 de outubro de 2017, os seguintes argumentos em face do relatório preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 16540/2017/NAC/MG/Regional/MG CGU, de 26 de setembro de 2017:

“1.1. Sob o título acima os técnicos da CGU apontaram que a Administração além da pesquisa de preços com fornecedores, foi elaborada metodologia de apuração de preços/custos das rotas do transporte escolar. Entretanto, estes valores não foram publicados no Edital e nem observados no preço médio balisador. Entretanto, laboraram em grave equívoco os técnicos da CGU. Conforme se vê dos relatórios sintéticos (quadro onde estão lançados os preços das cotações de preços (fls. 237/239), estão efetivamente consignados na coluna “MUNICIPIO DE CURVELO”, para os 30 itens (linhas/itinerários), os preços indicados pela Comissão que efetuou o levantamento dos custos do transporte escolar rural. Simples análise das fls. 237/239, verifica-se que o preço obtido na coluna “Município de Curvelo”, equivale o valor do km indicado pela Comissão multiplicado pela quilometragem

a ser percorrida no itinerário respectivo! De maneira que não procedem as afirmações dos técnicos da CGU ao registrar que a Administração Municipal não considerou os preços obtidos pela Comissão da Prefeitura. Ora, a Administração Municipal constituiu comissão composta por engenheiro civil, fiscal de transito e transporte e membro do setor de transporte escolar para efetuar o cálculo tarifário do transporte escolar, trabalho anexado às fls. 71/193. O resultado deste trabalho foi efetivamente considerado na composição de cotação final dos preços. Ou seja, a planilha da cotação final de preço mínimo, máximo e médio de fls. 264/266, é resultado da cesta de preços do relatório de fls. 237/256, onde foi efetivamente considerado os valores obtidos pela comissão da Prefeitura.

Assim, a tabela do relatório preliminar contido no item 1, denominada “Comparativo entre preços decorrentes da memória de cálculo realizada pela Prefeitura e preços obtidos por meio de pesquisa de preços com fornecedores” é insubstancial, pois construída com fundamento em premissa equivocada. Isto porque o preço médio apurado às fls. 264/266 já contempla o preço do valor da Prefeitura (fls. 73), conforme demonstra o relatório sintético de fls. 237/239! Assim, não há que se falar em preço médio inferior ao obtido pela metodologia da própria Prefeitura, porque este foi considerado na cesta de preços, como acima demonstrado.

1.2. Com referência ao registro da observação da necessidade de publicação da pesquisa de preços realizada no objetivo de formação dos preços balizadores na licitação, o Município vem se orientando no posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas da União, que em suma conclui que a publicação da planilha de preços é uma faculdade e não uma obrigação, na hipótese do pregão.

Quanto à publicação do valor estimado, é pacífico o entendimento também do TCU, somente quando este for utilizado como critério de aceitabilidade da proposta, passando, neste caso, obrigatória a sua divulgação no edital nos termos do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93. Vejam-se os acórdãos abaixo colacionados:

Não é obrigatória a anexação, ao edital de pregão, do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo então Prefeito e Pregoeiro do Município de Santo Antônio do Monte, em face de deliberação proferida pela Primeira Câmara, na qual foi aplicada multa pela falta de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, por ofensa às Leis 10.520/02 e 8.666/93. Os recorrentes argumentaram que a decisão proferida pela Primeira Câmara desta Casa não apresentou o mesmo entendimento da recente jurisprudência do TCU, uma vez que a ausência de inserção do orçamento detalhado e suas planilhas de custo em editais da espécie pregão não viola os dispositivos legais e regulamentares sobre a matéria. Acrescentaram que a publicação do valor estimado para a contratação e do orçamento estimado em planilhas no edital do pregão é facultativa e, alegaram ainda, a impossibilidade de aplicação de multa, tendo em vista que o art. 85 da Lei Orgânica do TCE/MG impõe multa nos casos em que se verifique grave infração a norma legal, o que não ocorreu na hipótese. O Relator

mencionou, de início, a cartilha desta Corte sobre as principais irregularidades encontradas em editais de licitação, na qual se recomenda que a planilha e o valor estimado da contratação devem integrar o processo administrativo e o ato convocatório. Verificou que, embora os referidos documentos não tenham sido anexados ao instrumento convocatório, foi realizada pesquisa de mercado e constatou-se que oito empresas compareceram à sessão de pregão, o que demonstra não ficar caracterizada restrição à competitividade do certame. Mencionou ainda que a evolução da jurisprudência desta Corte tem-se firmado no sentido de não se aplicar multa ao gestor pela ausência de planilha na fase externa, como se infere da recente decisão no Recurso Ordinário 887.858, segundo a qual, nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilha pode constar, apenas, da fase interna, de modo que não seja necessário estar publicado como anexo do edital. Acrescentou o Relator também que esse é o entendimento assente no TCU, que, hoje, aponta para a faculdade de anexação, ao edital de pregão, do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Tendo em vista a omissão da lei que rege o pregão em relação às exigências referidas, bem como a existência de divergência jurisprudencial acerca da obrigatoriedade do orçamento estimado em planilha e do valor estimado da contratação constituir anexo do edital nas licitações na modalidade “pregão”, deu provimento ao recurso para cancelar as multas aplicadas a cada um dos responsáveis. Vencido o Cons. Sub. Licurgo Mourão (TCEMG, Recurso Ordinário n. 876.182, Rel. Cons. José Alves Viana, 04.03.15).

Insta registrar, que apesar de não compor anexo do Edital, a planilha de preços e o valor estimado que balizaram a licitação, a pesquisa de mercado e o valor estimado constaram do procedimento, e pode, inclusive, ser consultado ou solicitado, como no caso ocorreu. Confirase o entendimento do TCU:

Acórdão 2166/2014 – Plenário. Data da sessão: 20/08/2014. Relator: AUGUSTO SHERMAN. Enunciado: Na modalidade pregão, o orçamento estimado não constitui elemento obrigatório do edital, devendo, contudo, estar inserido no processo relativo ao certame. Todavia, sempre que o preço de referência for utilizado como critério de aceitabilidade da proposta, a sua divulgação no edital é obrigatória, nos termos do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

Acórdão 114/2007 – PLENÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE LICITAÇÕES. POSSIBILIDADE DE COMBINAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS COM ALIENAÇÃO. INCOMPATIBILIDADE ENTRE DISPOSITIVOS DO EDITAL. CONTRATO. EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1. Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos

interessados e os meios para obtê-lo. 2. A Lei 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária. 3. Comprovadas as vantagens para a Administração, e tendo em vista os princípios da economicidade e da eficiência, admite-se a combinação de aquisição de serviços com alienação em um único procedimento licitatório. 4. Constatada incompatibilidade entre dispositivos do edital de licitação, impõe-se sua adequação e divulgação da retificação pelos mesmos meios utilizados para publicidade do texto original e a reabertura do prazo inicialmente estabelecido. 5. Peculiaridades inerentes ao objeto licitado podem justificar a exigência da Administração em acompanhar a fase inicial de execução do contrato. Não há se falar em limitação à competitividade ou violação da igualdade entre os licitantes visto tratar-se de medida que visa o atendimento e a satisfação do interesse da Administração. (grifo nosso).

Do exposto, resta concluído que a publicação do orçamento detalhado e critério de aceitabilidade de preços no Pregão são facultativos e por consequência, não enseja responsabilização.

Como bem destacado no relatório de fiscalização o Município "além de realizar a pesquisa de preços com fornecedores da região, também elaborou metodologia de apuração de preços de rotas". É certo que a planilha de apuração de custo elaborada, não contemplou o lucro, daí a divergência com os valores orçados e a média apurada.

O relatório preliminar apontou a atuação concertada entre as empresas participantes do certame, como forma de burlar a competitividade da licitação. Os apontamentos se deram a partir da identificação dos fatos: proximidade de impressão de documentos de habilitação, características comuns entre documentos apresentados pelos licitantes de cunho personalíssimo, contadores/testemunhas/representantes em comum entre os participantes do certame, atuação em conjunto na apresentação de propostas de preços pelas empresas, insatisfação conjunta das empresas participantes do certame com o orçamento apurado pela Prefeitura.

Aqui é importante registrar que, se conluio houve entre as empresas participantes do certame, a atuação das mesmas não foi visível no exame da legalidade, da formalização adequada, da igualdade e lisura do procedimento adotado pelo Pregoeiro e equipe de apoio. Está estampada nos autos a igualdade de tratamento aos licitantes, sem qualquer indício de favorecimento.

O procedimento licitatório foi concretizado dentro das regras da transparência, sem restrição à competitividade. Aliás, verifica-se o esforço da Administração no convite de cotação de preços com empresas situadas fora do território do município (Sete Lagoas, Várzea da Palma e Três Marias), objetivando ampliar a competitividade.

Do minucioso exame dos documentos elaborado pela Fiscalização da CGU e das peculiaridades apontadas, resta de forma clara e indubidosa que a Pregoeira, bem como, equipe de apoio, ou qualquer outro agente da administração que atuou no certame não

alcançou exame tão minucioso, quase criminalístico, quanto o realizado pela equipe fiscalizadora.

Importante ressaltar que a solicitação do mapa de balizamento de preços por empresas interessadas, neste caso, pelas empresas Sanniz Transportes LTDA e René Castelo Branco Bento & Cia LTDA, e a sua disponibilização, é fato natural e legal, já que apesar de não publicado no edital, é de livre conhecimento de qualquer interessado. A observação feita pela equipe fiscalizadora da insatisfação das empresas quanto aos valores apurados pela Prefeitura, elucida ainda mais a lisura das condutas dos agentes administrativos no procedimento em questão.

Logo, se dos fatos apontados pela Fiscalização no que diz respeito ao conluio, vê-se que o objetivo não foi alcançado, já que, eventual intenção de vantagem visada pelas licitantes não maculou o procedimento, nem causou qualquer lesão ao erário, que contratou pelo melhor preço, apurado em regular procedimento licitatório”.

Análise do Controle Interno

No que se refere ao item 1.1 da manifestação encaminhada pela Prefeitura, verifica-se que, ainda que os preços médios apurados tenham contemplado, além dos orçamentos encaminhados pelas empresas, o tarifário do transporte calculado pela Prefeitura de Curvelo (fl 73), verificou-se que a média do valor por quilômetro orçado restou superior ao valor calculado pela Prefeitura quando tomado isoladamente. Caso fossem considerados exclusivamente os valores encaminhados pelas empresas, o valor médio apurado para fins de balizamento de preços seria ainda maior.

Quanto ao item 1.2, cumpre esclarecer que a legislação municipal estabelece, por meio do art. 9º, §2º, f do Decreto nº 1.525, de 12 de agosto 2007, a necessidade de critério de aceitabilidade das propostas. Desse modo, a equipe de fiscalização ratifica o entendimento que, neste aspecto, baseou-se na ausência de critério de aceitabilidade de preços, e não na obrigatoriedade de publicação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Ressalte-se o fato de o orçamento ter sido disponibilizado mediante pagamento do valor de R\$10,64 para apenas dois licitantes, que o solicitaram verbalmente, conforme consta no processo. Daí questiona-se a observância dos princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade, visto que obtiveram informações até então restritas à Administração e em desigualdade com os demais participantes.

Quanto aos apontamentos referentes ao conluio entre as empresas participantes, o gestor não apresentou argumentos que refutassem os fatos apurados com base na análise documental, mormente no que se refere às semelhanças de propostas, horários de impressão e vínculos de qualquer natureza existentes entre os licitantes.

2.1.2. Falhas no planejamento da licitação para rotas escolares.

Fato

O Pregão Presencial nº 001/2014 originou os contratos detalhados a seguir:

Tabela: Relação de contratos celebrados em decorrência do Pregão Presencial nº 001/2014:

Nº Contrato	Empresa	Vigência	Valor	Rotas	Data de assinatura	Fl.
030/2014	A.P. Viana - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	876.904,56	02,16, 17, 18, 19, 43, 45, 47	19/03/2014	1.713
031/2014	M.V. Moura - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	287.185,92	04, 05, 23, 29	19/03/2014	1.719
032/2014	Clébio Roberto Mendes - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	478.428,72	12, 13, 30, 46	19/03/2014	1.723
033/2014	M.M. da Silveira Rego	24/03/2014 a 31/12/2014	350.085,12	06, 07, 09, 36	21/03/2014	1.727
034/2014	Transportadora Moura & Serviços LTDA - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	118.540,80	48	19/03/2014	1.731
035/2014	Transportadora Coelho & Serviços LTDA - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	99.792,00	42	19/03/2014	1.734
036/2014	Sanniz Transportes LTDA - ME	24/03/2014 a 31/12/2014	832.834,80	10, 11, 14, 20, 25, 27, 34, 44	19/03/2014	1.737
TOTAL					R\$ 3.043.771,92	

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Não consta no processo a designação do fiscal responsável pelos contratos de prestação de serviços de transporte escolar. Ainda assim, houve o início da prestação dos serviços sem a Ordem de Serviço. Verificou-se a falta de planejamento na realização de licitação, tendo em vista a necessidade de alteração da quilometragem das rotas licitadas mesmo após o início do ano letivo, conforme documentos listados a seguir, encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Fazenda:

- Ofício nº 076/2014, de 28 de março de 2014 (fl. 1.833): solicita o acréscimo de 6 km/dia na linha 10 e de 20,3 km/dia na linha 11, sob responsabilidade da Sanniz Transportes LTDA – ME, totalizando um acréscimo diário de R\$175,56. Cumpre esclarecer que o Contrato foi assinado em 19 de março de 2014 e sofreu a primeira alteração em 9 dias;
- Ofício nº 077/2014, de 31 de março de 2014 (fl. 1.845): solicita o acréscimo de 14 km/dia na linha 23, sob responsabilidade da M.V. Moura - ME, totalizando um acréscimo diário de R\$79,10. Cumpre esclarecer que o Contrato foi assinado em 19 de março de 2014 e sofreu a primeira alteração em 12 dias;

- Ofício nº 081/2014, de 1º de abril de 2014 (fl. 1.865): solicita o acréscimo de 12 km/dia na linha 18 e de 6,5 km/dia na linha 47, sob responsabilidade da A.P. Viana – ME, totalizando um acréscimo diário de R\$101,34. Cumpre esclarecer que o Contrato foi assinado em 19 de março de 2014 e sofreu a primeira alteração em 13 dias;

- Ofício nº 078/2014, de 31 de março de 2014 (fl. 1.878): solicita o acréscimo de 6 km/dia na linha 09, sob responsabilidade da M.M. da Silveira Rego – ME, totalizando um acréscimo diário de R\$36,60. Cumpre esclarecer que o Contrato foi assinado em 21 de março de 2014 e sofreu a primeira alteração em 10 dias;

- Ofício nº 0190/2014, de 21 de agosto de 2014 (fl. 3.859): solicita o acréscimo de 7 km/dia na linha 42, sob responsabilidade da Transportadora Coelho & Serviços LTDA – ME, totalizando um acréscimo diário de R\$38,50. Cumpre esclarecer que o Contrato nº 035/2014 foi assinado em 19 de março de 2014;

- Ofício nº 0196/2014, de 08 de setembro de 2014 (fl. 4.081): solicita o acréscimo de 10 km/dia na linha 16, sob responsabilidade da A.P. Viana – ME, totalizando um acréscimo diário de R\$67,80. Cumpre esclarecer que o Contrato nº 035/2014 foi assinado em 19 de março de 2014.

A tabela a seguir explicita, de forma resumida, as rotas com as quilometragens atualizadas após celebração dos aditivos de acréscimo de quilometragem com as respectivas datas:

Tabela: Resumo de quilometragem contratada após celebração de aditivos para acréscimo de distância:

Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Empresa	Valor por viagem (em R\$)	Valor por km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Termo Aditivo	Contrato aditivado	Data assinatura do Aditivo
09	118	M.M. da Silveira	719,80	6,10	6	124	2009	1º	033/2014	15/05/2014
10	123	Sanniz	707,25	5,75	6	129	2011	1º	036/2014	15/05/2014
11	102,2	Sanniz	710,29	6,95	20,3	122,5	2011	1º	036/2014	15/05/2014
12	98,8	Clébio Roberto	597,74	6,05	5,8	104,6	6731	2º	032/2014	26/03/2015
13	107	Clébio Roberto	617,39	5,77	6,3	113,3	6731	2º	032/2014	26/03/2015
16	106	AP Vianna	718,68	6,78	10	116	4166	2º	030/2014	29/09/2014
18	165,8	AP Vianna	862,16	5,20	12	177,8	2012	1º	030/2014	15/05/2014
23	90,6	MV Moura	511,89	5,65	14	104,6	2008	1º	031/2014	15/05/2014
42	108	Transportadora Coelho e Serviços	594,00	5,50	7	115	4.167	2º	035/2014	29/09/2014
47	80	AP Vianna	479,20	5,99	6,5	86,5	2012	1º	030/2014	15/05/2014

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Considerando-se que os contratos foram celebrados em março de 2014, resta clara a falta de planejamento na elaboração das rotas licitadas, tendo em vista que os aditivos foram assinados em datas próximas às dos contratos originais.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal expôs, por meio do Ofício n. 326/2017/GP, de 23 de outubro de 2017, os seguintes argumentos em face do relatório preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 16540/2017/NAC/MG/Regional/MG CGU, de 26 de setembro de 2017:

“2.1. Fiscal do contrato:

Em que pese a não indicação nominal de servidor encarregado da fiscalização dos contratos em questão, a fiscalização sempre foi exercida pela Secretaria Municipal de Educação através do Chefe de Departamento de Transporte Escolar, a teor da clausula décima quinta, item 15.1 do Termo Contratual, que reza:

15.1. A fiscalização e o acompanhamento da execução dos serviços serão feitos pelo Contratante, através de seu representante legal, segundo o disposto na Lei n. 8.666/93.

Além da expressa previsão contratual, a fiscalização operacionalizou-se nos expedientes seguintes (vide anexos):

- acompanhamento de prestação de garantia – Ofícios n.ºs 0064/2014 a 0069/2014, de 19/03/2014;*
- acompanhamento das Inspeções Técnicas Veiculares – Ofícios n.ºs 0148/2014 a 0154/2014, de 14/07/2014;*
- controle dos alunos, por empresa – Ofícios n.ºs 0172/2014 a 0178/2014, de 05/08/2014;*
- agendamento de vistorias pelo Departamento de Transito do Município – Ofício n.º 0170/2015, de 28/07/2015;*
- notificações/irregularidades - para as empresas A. P. Viana , M. M. da Silveira Rego, MV Moura e Sanniz Transportes LTDA – ME;*
- relatório de visita técnica de veículos em rotas escolares.*

Assim, a não indicação nominal do fiscal do contrato no respectivo Termo, em nada comprometeu a fiscalização da execução do objeto pactuado, não restando qualquer prejuízo aos alunos ou ao erário.

Registra, por oportuno, que a indicação do fiscal será doravante expressamente consignada nos contratos, como alertado pelo relatório preliminar.

2.2. Alteração de Rotas/Acréscimos Km:

*O transporte escolar rural tem por foco o transporte do aluno residente nas comunidades e fazendas para a escola. **O transporte escolar tem que ir onde o aluno está.** Ora, cabe à Administração atender às demandas locais, sendo certo que o aluno do campo geralmente é filho de caseiro, vaqueiro, e pequenos proprietários rurais, ou residentes nos distritos e comunidades rurais.*

A nossa realidade local retrata um município com extensão territorial de 3.296,20 km², composto pela sede urbana e 04 distritos rurais (Angueretá, JK, Santa Rita do Cedro e Tomáz Gonzaga), em torno dos quais existem mais de 20 pequenas localidades rurais.

A realidade nacional demonstra a instabilidade de emprego no campo. Em Curvelo não é diferente, e a dinâmica é maior em razão da nossa extensão territorial.

O planejamento dos itinerários do transporte escolar rural é feito no ano letivo em curso para o ano letivo subsequente, em razão de prazo hábil para a realização do procedimento da prévia licitação, que todos sabemos, ser complexa e de prazo elastecido. Infelizmente a Administração não pode aguardar a conclusão das matrículas, geralmente encerradas na segunda quinzena de dezembro, para dar inicio do procedimento de licitação, em razão da exigüidade de prazo entre o encerramento do ano letivo e início do período subsequente. Portanto, o planejamento de itinerários é feito com base na realidade do ano em curso com alguma projeção para o ano subsequente, em razão do desconhecimento futuro do número exato de matrículas e eventual alteração de itinerário! No caso do pedido para a realização do Processo Licitatório para o ano de 2014, foi expedido e enviado à Secretaria Municipal de Fazenda em 20.11.2013 (doc. anexo), ou seja, antes do período de matrículas para o ano letivo 2014 que foi na primeira quinzena de dezembro/2013.

Desta forma, in casu, após concluído o procedimento licitatório, houve necessidade de fazer a adequação das rotas/itinerários licitados à realidade de demanda dos alunos, em razão da constante movimentação de pais dos alunos que trabalham como empregados rurais nas fazendas do Município e região, o que, obviamente tem que ser acompanhado pela Secretaria Municipal de Educação para fazer as adequações de rotas necessárias, justificando assim os aditivos contratuais para alteração de rotas, seja para acrescer ou suprimir itinerários.

Os termos aditivos foram precedidos de respectivas justificativas técnicas (doc anexo), onde estão comprovadas as necessidades supervenientes de alteração das rotas, que foram inicialmente licitadas com base na demanda do ano anterior, antes do fechamento do período de matrículas. Portanto, não há que se falar em falta de planejamento, como registrado no relatório preliminar. Como acima esclarecido, os trajetos do transporte escolar rural jamais serão estáticos, imutáveis, sob pena de grave prejuízo por não poder atender aluno novato que se fixe em alguma região do município!

Arrematando, a teor da Instrução Normativa da Controladoria Municipal nº 03/2013, a solicitação de termo aditivo para prorrogação de prazo de serviços de natureza continuada, como é a espécie, o pedido deve ser encaminhado à autoridade competente com antecedência de 02 meses antes do vencimento do Contrato”.

Análise do Controle Interno

A despeito de ter encaminhado alguns documentos que demonstrem certo acompanhamento da execução dos contratos por parte da Secretaria Municipal de Educação e do Chefe do Departamento de Transportes, o gestor confirma que não houve designação formal de fiscal dos contratos. Isso porque o art. 67 da Lei nº 8.666/1993 preceitua que “*a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição*”.

Cumpre esclarecer, ainda, que, de acordo com o princípio da segregação de funções, não cabe à Secretaria Municipal de Educação executar atividades de fiscal, visto que todos os Contratos e respectivos Termos Aditivos foram por ela assinados. Isso retira o caráter impessoal atinente à função fiscalizatória, resultando em mais uma falha na execução dos contratos celebrados.

Quanto à alteração de rotas logo após a celebração dos contratos, verificou-se que a Administração Municipal apenas promoveu o aumento da quilometragem contratada, sendo que eventualmente algum aluno de região mais distante pode vir a se mudar para uma localidade mais próxima, gerando redução da quilometragem contratada, o que não se verificou em nenhum contrato. Ainda em relação ao planejamento da contratação, o Edital do Pregão nº 001/2014 foi publicado em 14 de janeiro de 2014, data do início de sua fase externa. Como o próprio gestor afirmou, no item 2.2 de sua manifestação, as matrículas da rede pública são encerradas na segunda quinzena do mês de dezembro. Havia, portanto, tempo hábil para correção do edital e correto dimensionamento das quilometragens contratadas, ratificando a falha no planejamento do certame.

2.1.3. Superfaturamento em rotas que tiveram preços baixados quando da renovação de contratos em dezembro de 2015.

Fato

Após a celebração de Termos Aditivos para reajuste de valores em março de 2015, em 7,1256% com base no INPC, foram celebrados novos Termos para aumento de rotas, conforme verificado nos Ofícios encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Fazenda:

- Ofício nº 0114/2015, de 30 de abril de 2015 (fl. 7.217): solicita o acréscimo de 3,8 km/dia na linha 09 e de 4,0 km/dia na linha 36, sob responsabilidade da M.M. Silveira Rego – ME

(Contrato nº 033/2014), totalizando um acréscimo diário de R\$55,65, formalizado por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 033/2014, assinado em 29 de maio de 2015.

- Ofício nº 0164/2015, de 17 de julho de 2015 (fl. 7.798): solicita o acréscimo de 4,0 km/dia na linha 45, sob responsabilidade da A.P. Viana – ME (Contrato nº 030/2014), totalizando um acréscimo diário de R\$19,08, formalizado por meio do 7º Termo Aditivo ao Contrato nº 033/2014, assinado em 18 de agosto de 2015 (fl. 7.851).

- Ofício nº 0165/2015, de 17 de julho de 2015 (fl. 7.809): solicita o acréscimo de 5,9 km/dia na linha 05, sob responsabilidade da M.V. Moura – ME (Contrato nº 031/2014), totalizando um acréscimo diário de R\$30,03, formalizado por meio do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 033/2014, assinado em 29 de maio de 2015 (fl. 7.852).

A fim de dar continuidade aos serviços de transporte escolar da zona rural do município de Curvelo, considerados de natureza contínua, foram expedidos Ofícios pela Secretaria Municipal de Educação à Secretaria Municipal de Fazenda, solicitando nova prorrogação dos contratos então vigentes em 2015 para o exercício de 2016, com cobertura de 200 dias letivos, entre 1º de fevereiro e 31 de dezembro de 2016:

- Ofício nº 0236/2015, de 06 de novembro de 2015 (fl. 8.827): solicita a confecção de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 17, 19, 43 e 45, no âmbito do Contrato nº 030/2014, celebrado com a empresa A.P. Viana – ME.

- Ofício nº 0239/2015, de 09 de novembro de 2015 (fl. 8.838): solicita a Termo Aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 05 e 29, no âmbito do Contrato nº 031/2014, celebrado com a empresa M.V. Moura – ME.

- Ofício nº 0237/2015, de 09 de novembro de 2015 (fl. 8.849): solicita Termo Aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 07, 09 e 36, no âmbito do Contrato nº 033/2014, celebrado com a empresa M.M. da Silveira Rego – ME.

- Ofício nº 0240/2015, de 09 de novembro de 2015 (fl. 8.860): solicita Termo Aditivo para prorrogação de prazo contratual para a linha 48, no âmbito do Contrato nº 034/2014, celebrado com a empresa Transportadora Moura & Serviços – ME.

- Ofício nº 0238/2015, de 09 de novembro de 2015 (fl. 8.870): solicita Termo Aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 10, 14, 20, 25, 27, 34 e 44, no âmbito do Contrato nº 036/2014, celebrado com a empresa Sanniz Transportes LTDA – ME.

A Prefeitura de Curvelo realizou pesquisa de preços para renovação dos contratos e a empresa Gabriel Arcanjo da Cunha – ME (CNPJ 06.208.370/0001-03) encaminhou orçamento, datado em 1º de dezembro de 2015, para todas as rotas abrangidas pelos contratos vigentes para o prazo de 200 dias, colocando valor fixo de R\$ 7,00/km, exceto para a linha 27, que teve o valor de R\$ 15,00/km (fl. 8922).

Posteriormente, houve nova sequência de Ofícios enviados pela Secretaria Municipal de Educação à Secretaria Municipal de Fazenda relativos à redução de preços praticados em linhas que tinham o preço do quilômetro superior a R\$ 7,00:

- Ofício nº 0340/2015, de 09 de dezembro de 2015 (fl. 8.928): solicita a redução do valor por km da rota 17 para R\$ 7,00, no Contrato nº 030/2014, celebrado com a empresa A.P. Viana;
- Ofício nº 0341/2015, de 09 de dezembro de 2015 (fl. 8.931): solicita a redução do valor por km da rota 36 para R\$ 7,00, no Contrato nº 033/2014, celebrado com a empresa M.M da Silveira Rego;
- Ofício nº 0353/2015, de 11 de dezembro de 2015 (fl. 8.931): solicita a redução do valor por km das rotas 14, 25 e 34 para R\$ 7,00 e da rota 27 para R\$ 15,00 por km rodado, no Contrato nº 036/2014, celebrado com a empresa Sanniz Transportes LTDA - ME;

Todas as contratadas optaram por reduzir os preços por elas praticados, o que implica que a Prefeitura de Curvelo efetuou pagamentos comprovadamente superiores aos praticados pelo mercado, implicando superfaturamento durante os exercícios de 2014 e 2015. Isso porque os valores apresentados compreendem o orçamento válido para o período de 12 meses. Ademais, houve reajuste pelo índice INPC em janeiro de 2015 de 7,1256% e houve preços superiores a R\$ 7,00 em algumas rotas, conforme mencionado.

O quadro a seguir resume as rotas que tiveram o valor por quilômetro reduzido sem regressão do índice inflacionário de 7,1256%, adotado para atualizar valores das rotas em 26 de março de 2015:

Quadro: Rotas com valores por quilômetro acima de R\$7,00 em 26 de março de 2015:

Rota	Empresa vencedora	Distância ida e volta em 2016 (em km)	Valor por km antes do reajuste (em R\$)	Valor por km após reajuste (em R\$)	Nº Contrato
14	Sanniz	61,3	7,07	7,00	036/2014
17	AP Vianna	112	7,64	7,00	030/2014
25	Sanniz	98,6	7,87	7,00	036/2014
27	Sanniz	22	20,64	15,00	036/2014
34	Sanniz	59,8	7,69	7,00	036/2014
36	M.M. da Silveira	74,8	12,32	7,00	033/2014
46	Clébio Roberto Mendes – ME	101,2	8,09	7,00 (caso a rota permanecesse)	032/2014

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Ressalte-se o fato de o processo referente ao Pregão Presencial nº 083/2014 também contemplar orçamento da empresa Gabriel Arcanjo da Cunha – ME (CNPJ 06.208.370/0001-03) com a data de 1º de dezembro de 2015 para todas as rotas licitadas no Pregão Presencial nº 001/2014 (fl. 3.390) e todas as rotas apresentarem o custo por quilômetro de R\$7,00, inclusive a de número 27, cotada pela mesma empresa para o Pregão nº 001/2014 em 1º de dezembro de 2015 por R\$15,00.

Considerando-se que em dezembro de 2015, o valor de R\$7,00 por rota, que embutiu a correção de 7,1256% pelo INPC em março de 2015, tem-se que R\$7,00 correspondem a 107,1256% do valor em março de 2015. O quadro a seguir detalha os valores por quilômetro tomando-se como base para regressão dezembro de 2015:

Quadro – Regressão dos valores por quilômetro rodado para as rotas que tiveram preços reduzidos a R\$7,00 em dezembro/2015:

Mês/ano de referência	Valor por km (em R\$)	Correspondência (em %)	Memória de cálculo
Dezembro/2015	7,00	107,1256	100% + INPC
Março/2015	6,53	100,00	100%
Março/2014	6,07	92,8744	100% - INPC

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

A tabela a seguir apura os valores pagos a maior nos exercícios de 2014, tomando-se como referência o valor por quilômetro apurado no quadro anterior. Ressalte-se que foram consideradas as quilometragens originalmente contratadas por meio do Pregão Presencial nº 001/2014, desconsiderando-se os aditivos celebrados para acréscimo de distância nos exercícios de 2014 e 2015:

Tabela: Superfaturamento apurado para o exercício de 2014:

2014								
Rota	Dist.ida e volta (em Km) (A)	Empresa	Valor pago			Valor devido		
			Valor por km (em R\$) (B)	Valor por viagem (em R\$) (A*B)	Valor pago para 168 dias (em R\$) (A*B*168)	Valor de R\$6,07 por km (C)	Valor devido por viagem (em R\$) (A*C)	Valor devido para 168 dias (em R\$) (A*C*168)
14	61,3	Sanniz	6,60	404,58	67.969,44	6,07	372,09	62.511,29
16	106	AP Vianna	6,78	718,68	120.738,24	6,07	643,42	108.094,6
17	112	AP Vianna	7,13	798,56	134.158,08	6,07	679,84	114.213,1
25	98,6	Sanniz	7,35	724,71	121.751,28	6,07	598,50	100.548,3
27	22	Sanniz	19,27	423,94	71.221,92	6,07	133,54	22.434,72
34	59,8	Sanniz	11,50	687,70	115.533,60	6,07	362,99	60.981,65
36	70,8	M.M. da Silveira	7,20	509,76	85.639,68	6,07	429,76	72.199,01
46	101,2	Clébio Roberto	7,55	764,06	128.362,08	6,07	614,28	103.199,70
SOMA					845.374,32			644.182,37

SUPERFATURAMENTO: 845.374,32 - 644.182,37 = 201.191,95

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Cumpre esclarecer que o Contrato celebrado com a empresa Clébio Roberto Mendes – ME foi rescindido unilateralmente pela Prefeitura em 24 de março de 2015. Todavia, os valores praticados em 2014 superaram o valor atualizado da rota, razão pela qual foi incluída na tabela. No que se refere à rota 16, cujo contrato foi cancelado e novamente licitado por meio do Pregão Presencial nº 083/2014, verificou-se que o valor praticado também estava acima do valor atualizado da rota, razão de sua inclusão no cálculo de superfaturamento. Em 2014 foram identificados pagamentos a maior no valor de R\$201.191,95.

Em relação ao exercício de 2015, seguem os valores pagos a maior, tomando-se como referência o valor devido por quilômetro de R\$6,53. Foi excluído do cálculo a rota 46, cancelada em março de 2015, mas que teve pagamentos referentes a abril efetuados pela Prefeitura, ainda que sem cobertura contratual, conforme abordado em ponto específico deste relatório. A rota 16, por sua vez, foi licitada novamente e não teve pagamentos no âmbito do Pregão Presencial nº 001/2014. A tabela a seguir explicita os valores pagos a maior em comparação com os devidos:

Tabela: Superfaturamento apurado para o exercício de 2015:

2015								
Rota	Dist. ida e volta (em Km) (A)	Empresa	Valor pago			Valor devido		
			Valor por km (em R\$) (B)	Valor por viagem (em R\$) (A*B)	Valor pago para 200 dias (em R\$) (A*B*200)	Valor de R\$6,53 por km (C)	Valor devido por viagem (em R\$) (A*C)	Valor devido para 200 dias (em R\$) (A*C*200)
14	61,3	Sanniz	7,07	433,39	86.678,20	6,53	400,29	80.057,80
17	112	AP Viana	7,64	855,68	171.136,00	6,53	731,36	146.272,00
25	98,6	Sanniz	7,87	775,98	155.196,40	6,53	643,86	128.771,60
27	22	Sanniz	20,64	454,08	90.816,00	6,53	143,66	28.732,00
34	59,8	Sanniz	12,32	736,74	147.347,20	6,53	390,49	78.098,80
36	70,8	M.M. da Silveira	7,71	545,87	109.173,60	6,53	462,32	92.464,80
SOMA					760.347,40			554.396,00

SUPERFATURAMENTO: 760.347,40 – 554.396,00 = 205.951,40

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Verifica-se, portanto, superfaturamento no exercício de 2015 da ordem de R\$205.951,40.

Muito embora a empresa Gabriel Arcanjo da Cunha – ME (CNPJ 06.208.370/0001-03) tenha apresentado orçamento que balizou a redução de preços e no documento tenha constado a informação de que os preços praticados seriam válidos pelo período de 12 meses, houve novo reajuste dos contratos formalizado por Ofícios encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação à Secretaria Municipal de Fazenda em abril de 2016:

- Ofício nº 0157/2016, de 12 de abril de 2016 (fl. 9.920): reajusta o Contrato nº 030/2014, celebrado com a empresa A.P. Viana - ME, em 9,9071%, com base no INPC para as rotas 17, 19, 43 e 45;
- Ofício nº 0158/2016, de 12 de abril de 2016 (fl. 9.933): reajusta o Contrato nº 033/2014, celebrado com a empresa M.M. da Silveira Rego – ME, em 9,9071%, com base no INPC para as rotas 07, 09 e 36;
- Ofício nº 0159/2016, de 12 de abril de 2016 (fl. 9.944): reajusta o Contrato nº 031/2014, celebrado com a empresa M.V. Moura – ME, em 9,9071%, com base no INPC para as rotas 05 e 29;
- Ofício nº 0160/2016, de 12 de abril de 2016 (fl. 9.956): reajusta o Contrato nº 036/2014, celebrado com a empresa Sanniz Transportes – ME, em 9,9071%, com base no INPC para as rotas 10, 14, 20, 25, 27, 34 e 44;
- Ofício nº 0161/2016, de 12 de abril de 2016 (fl. 9.965): reajusta o Contrato nº 034/2014, celebrado com a empresa Transportadora Moura & Serviços LTDA – ME, em 9,9071%, com base no INPC para a rota 48;

Após a celebração de Termos Aditivos para reajuste de valores para o exercício de 2016, foi celebrado novo Aditivo para aumento das rotas 20, 25 e 44, conforme verificado no Ofício nº 0212/2016, de 19 de maio de 2016 (fl. 10.437), encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação à Secretaria Municipal de Fazenda, por meio do qual solicitou-se o acréscimo de 5,7 km/dia na linha 20, 5,8 km/dia na linha 25 e 7,4 km/dia na linha 44, sob responsabilidade da Sanniz Transportes LTDA – ME, totalizando um acréscimo diário de R\$134,79, formalizado por meio do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 036/2014, assinado em 15 de junho de 2016.

A tabela a seguir resume as rotas ainda vigentes ao final do exercício de 2016, bem como as distâncias contratadas e os valores praticados:

Tabela – Rotas, distâncias e valores vigentes por Contrato para o serviço de transporte escolar rural do município de Curvelo:

Rota	Empresa vencedora	Distância ida e volta em 2016 (em km)	Valor por km (em R\$)	Valor por viagem (em R\$)	Nº Contrato
05	MV Moura	105,7	5,59	590,86	031/2014
07	M.M. da Silveira	135,6	5,00	678,00	033/2014
09	M.M. da Silveira	129,9	7,18	932,68	033/2014
10	Sanniz	129	6,77	873,33	036/2014

14	Sanniz	61,3	7,69	471,40	036/2014
17	AP Vianna	112	7,69	861,28	030/2014
19	AP Vianna	138	6,73	928,74	030/2014
20	Sanniz	97	7,41	718,77	036/2014
25	Sanniz	98,6	7,69	758,23	036/2014
27	Sanniz	22	16,49	362,78	036/2014
29	MV Moura	86	7,58	651,88	031/2014
34	Sanniz	59,8	7,69	459,86	036/2014
36	M.M. da Silveira	74,8	7,69	575,21	033/2014
43	AP Vianna	151,7	6,83	1.036,11	030/2014
44	Sanniz	125	6,48	810,00	036/2014
45	AP Vianna	108,6	5,24	569,06	030/2014
48	Transportadora Moura e Serviços	117,6	7,07	831,43	034/2014

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Diante do exposto, verifica-se que foram praticados preços superiores aos de mercado durante os exercícios de 2014 e 2015, considerando-se as reduções ocorridas quando da apresentação do orçamento pela empresa Gabriel Arcanjo da Cunha – ME (CNPJ 06.208.370/0001-03), gerando prejuízo ao erário, além de implicar descumprimento dos arts. 3º e 4º do Decreto Municipal nº 1.525, de 12 de agosto de 2007 e do art. 3º da Lei nº 8.666/93. O superfaturamento apontado, no valor de R\$407.143,35 é reforçado pelo fato de ter havido o conluio entre os licitantes, conforme apurado neste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal expôs, por meio do Ofício n. 326/2017/GP, de 23 de outubro de 2017, os seguintes argumentos em face do relatório preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 16540/2017/NAC/MG/regional/MG CGU, de 26 de setembro de 2017:

“Com referência aos apontamentos do relatório preliminar, não há nos autos nenhum documento que possa induzir a conclusão de superfaturamento ventilada.

O transporte escolar, a teor da norma contida no inc. II do art. 57 da Lei 8.666/93 e orientação emitida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, é considerado como de natureza continuada. A Instrução Normativa n. 13, de 01-04-2014, da Controladoria do Município de Curvelo contempla no rol de serviços de natureza continuada, em consonância com os instrumentos legais acima, o transporte escolar (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

Do cotejo e interpretação das normas da Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU sobre o assunto, extraem-se que requisitos a serem preenchidos com vistas à regularidade da prorrogação do prazo contratual foram devidamente observados pela Administração.

Houve a expressa previsão contratual admitindo a possibilidade de prorrogação no edital e na minuta de contrato.

A Administração manifestou, de forma expressa, o interesse da Administração na continuidade dos serviços e os contratados, por sua vez, manifestaram o interesse expresso na prorrogação dos instrumentos contratuais.

A observância do limite total da vigência de 60 (sessenta) meses foi respeitada.

A prestação regular dos serviços se fez presente até o momento dos pedidos de prorrogação dos contratos.

Houve aprovação formal pela autoridade competente, bem como foram mantidas as condições iniciais de habilitação pelas contratadas.

Por fim, foram obtidos os preços e condições mais vantajosas para a Administração, como abaixo se demonstrará.

Os preços obtidos no regular procedimento licitatório, como já demonstrado em exposição supra, foram estimados em farta pesquisa de mercado e levantamento de custos.

A contratação não extrapolou os valores estimados para o procedimento, logo, os contratos foram firmados com o melhor preço obtido, guardada a fiel observância da lei do Pregão e de Licitações. Após 12 meses de vigência contratual, é direito do contratado ter o valor de sua contraprestação reajustado, conste ou não do contrato, o que ocorreu.

Para fins de verificação da vantajosidade da prorrogação do contrato de prestação, a Administração diligenciou em verificar os preços praticados na licitação e reajustados para a data da prorrogação. Sim, porque no momento da prorrogação, os preços de mercados podem ser superior ao valor inicialmente contratado, bem como inferior ao contratado. Constatado pela Administração que o valor de mercado, no momento da prorrogação é inferior ao contratado inicialmente, deverá diligenciar junto ao prestador de serviço para a sua redução e, não havendo, possibilidade, recusar a prorrogação e deflagrar novo procedimento licitatório.

Na hipótese dos autos, objetivando verificar o valor do serviço para fins de prorrogação contratual, o Município realizou pesquisa mercadológica e obteve a cotação de prestador de serviço, um orçamento fornecido pela Empresa Gabriel Arcanjo da Cunha - ME (CNPJ

06.208.370/0001-03), que, em 01/12/2015, indicou o valor de R\$ 7,00/km, exceto para a linha 27, cujo valor foi de R\$ 15,00/km no orçamento anexado ao Pregão Presencial 001/2014.

Paralelamente, na pesquisa mercadológica do Pregão Presencial 083/2014 que estava em tramitação, encontrou também o valor de R\$7,00 para a linha 27.

Em que pese a total incongruência do orçamento apresentado pela empresa em questão, haja vista a discrepância de valor apresentado para a linha 27, o Município utilizou como parâmetro para negociação com os contratados na prorrogação do prazo nas demais linhas do Pregão 01-2014, o que logrou êxito com a redução significativa do valor inicialmente contratado, para R\$7,00 o KM rodado.

Verificado, naquele momento, preço menor que o apurado na regular licitação, o Município diligenciou imediatamente junto aos contratados, obtendo então a redução do preço do valor unitário, promovendo, ato continuo a formalização da redução para o preço unitário, entre todos os contratados para R\$7,00/km e a R\$15,00/km para a linha 27.

Logo, não há espaço para se falar em superfaturamento, já que os preços obtidos na licitação foram legalmente fundamentados em vasta pesquisa de mercado e custo. A verdade é que o Município, diligenciou em conformidade com a lei e obteve preço mais vantajoso em negociação com os contratados, o que resultou no reequilíbrio econômico financeiro dos contratos, como expressamente previsto no art. 65 da Lei 8666/93. A prorrogação dos contratos, portanto, foi efetuada com ampla vantajosidade para a Administração.

Da análise, constata-se que, ao contrário da conclusão da fiscalização, o fato de ter indicado um orçamento com preço inferior ao regularmente apurado na licitação não pode conduzir de forma objetiva, a conclusão de superfaturamento.

Fosse assim, na prorrogação de prazo, o preço apurado teria que ser sempre maior, sendo esta uma premissa que não pode vigorar, haja vista, que deve ser levado em consideração uma série de fatores e peculiaridades de mercado que influenciam nos preços praticados, em qualquer área, tanto para cima quanto para baixo. Daí a concluir pelo superfaturamento, data vênia, não procede, sob pena de penalizar uma atitude proativa da Administração na busca do melhor preço.

A redução do valor unitário do serviço é instituto consagrado pela lei de licitações, visando restabelecer o equilíbrio da relação econômico-financeira pactuada entre os contratantes para a justa remuneração dos serviços, em conformidade com a alínea d, II do art. 65 da Lei n. 8666/93. Finalizando o assunto, a redução do preço somente ocorreu 12 meses após da contratação inicial, no momento da prorrogação! Não se encontra presente nos autos nenhuma sombra de superfaturamento. Ao contrário. Houvesse intenção de lesão aos cofres públicos, a Administração não diligenciaria para efetuar redução do contrato, como efetivamente o fez”.

Análise do Controle Interno

De acordo com o exposto, observa-se que os orçamentos encaminhados pelas participantes do certame contemplaram preços por rotas acima daqueles praticados pelo mercado, ensejando, inclusive, sua redução posterior. Ademais, conforme corroborado ao longo deste relatório e por se tratar de fato que não foi afastado pela Prefeitura de Curvelo na manifestação sob análise, houve conluio na atuação das empresas, o que se traduziu em superfaturamento decorrente de sobrepreço.

O gestor não esclareceu a diferença de orçamentos para a rota nº 27, visto que no Pregão nº 001/2014 a empresa Gabriel Arcanjo da Cunha - ME (CNPJ 06.208.370/0001-03) apresentou o valor de R\$15,00/km e, no Pregão nº 083/2014 a mesma empresa encaminhou orçou a linha 27 por R\$7,00/km. Todavia, a Prefeitura optou por contratar a rota 27 por R\$15,00/km, conforme 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 036/2014 (fl. 8.943), explicitando superfaturamento também neste item, além de configurar má fé, ao apresentar preços diferenciados para a rota 27 em diferentes certames. Trata-se de mais um indício de conluio entre as contratadas por meio do Pregão nº 001/2014.

Ratifica-se, portanto, o superfaturamento no valor de R\$407.143,35, apurado anteriormente pela equipe de fiscalização.

2.1.4. Cancelamento de rotas licitadas e com quilometragem aditivada para realização de novo certame com conluio entre licitantes.

Fato

Os contratos provenientes do Pregão Presencial nº 001/2014 foram celebrados para terem vigência durante 168 dias, tendo sua execução iniciada em 24 de março de 2014, sendo que o ano letivo compreende 200 dias letivos. Diante disso, houve uma sequência de Ofícios enviados pela Secretaria Municipal de Educação à Secretaria Municipal de Fazenda, solicitando a prorrogação dos Contratos celebrados no exercício de 2014 para que viessem no exercício de 2015. A prorrogação de prazo decorreu do fato de o serviço de transporte escolar ser considerado de natureza contínua, nos termos da Instrução Normativa nº 09 da Prefeitura de Curvelo, de 09 de janeiro de 2014, c/c o art. 57, II da Lei nº 8.666/1993.

Considerando-se que durante o exercício de 2015 os contratos renovados teriam como prazo de vigência o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015, ou seja, 200 dias letivos, seria necessário acrescentar 32 dias aos contratos celebrados para 168 dias, representando 19,0476% de aumento. Diante disso, todos os Ofícios relativos às prorrogações de prazos foram acompanhados da seguinte justificativa:

“A prorrogação do prazo contratual se revela vantajosa para o Município, uma vez que serão mantidos os preços praticados em 2014.

Registre-se ainda que a possibilidade da prorrogação foi prevista no Edital de Licitação nº 01/2013 e no respectivo contrato.

Além da prorrogação do prazo, solicitamos acréscimo de 19,047620%, já que haverá alteração de 32(trinta e dois) dias letivos em comparação com o ano letivo de 2014.

Objeto: Contratação de serviço de transporte escolar contando com 01 (um) motorista e 01 (um) monitor em cada veículo, para atender aos alunos que residem na zona rural do Município de Curvelo”.

Segue a relação com o teor resumido de cada um dos Ofícios enviados pela Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Fazenda, relativos à prorrogação de prazo contratual para cada um dos contratos celebrados, bem como informações resumidas de cada um deles:

- Ofício nº 0233/2014, de 06 de novembro de 2014 (fl. 5.256): solicita a confecção de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 17, 19, 43 e 45, no âmbito do Contrato nº 030/2014.

Seguem as linhas abrangidas pelo Contrato nº 030/2014, celebrado entre a Prefeitura de Curvelo e a empresa A.P. Viana - ME. Houve a celebração de dois Termos Aditivos anteriores para aumento de quilometragem das rotas 16, 18 e 47:

Quadro - Contrato nº 030 – A.P. Viana – ME:

Contrato nº 030 – A.P. Viana – ME									
Valor Inicial do Contrato: R\$876.904,56									
Valor atual do Contrato após aditivação de quilometragem e cancelamento de rotas: R\$893.806,38									
Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Valor por viagem (em R\$)	Valor por km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Aditivo	Data assinatura Aditivo	Obs.
02	87,6	227,76	2,60	-	-	-	-	-	Rota cancelada
16	106	718,68	6,78	10	116		2º	29/09/2014	Rota cancelada
17	112	798,56	7,13	-	-	-	-	-	-
18	165,8	862,16	5,20	12	177,8	2.012	1º	15/05/2014	Rota cancelada
19	138	787,98	5,71	-	-	-	-	-	-
43	151,7	879,86	5,80	-	-	-	-	-	-
45	104,6	465,47	4,45	-	-	-	-	-	-
47	80	479,20	5,99	6,5	86,5	2.012	1º	15/05/2014	-

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

A Prefeitura de Curvelo optou por cancelar as rotas 02, 16, 18 e 47 sem qualquer justificativa. Para as demais linhas, afirmou que a “a prorrogação do prazo contratual se revela vantajosa para o Município, uma vez que serão mantidos os preços praticados em 2014”.

- Ofício nº 0238/2014, de 07 de novembro de 2014 (fl. 5.287): solicita a confecção de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 05 e 29, no âmbito do Contrato nº 031/2014.

Seguem as linhas abrangidas pelo Contrato nº 031/2014, celebrado entre a Prefeitura de Curvelo e a empresa M.V. Moura - ME. Houve a celebração do 1º Termo Aditivo para aumento da rota 23 e do 2º Termo Aditivo para alteração de veículo:

Quadro - Contrato nº 031/2014 – M.V. Moura – ME:

Contrato nº 031/2014 – M.V. Moura – ME									
Valor Inicial do Contrato: R\$ 287.185,92									
Valor Atual do contrato após aditivação de quilometragem e cancelamento de rotas: R\$ 297.627,12									
Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Valor viagem (em R\$)	Valor km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Aditivo	Data assinatura Aditivo	Obs.
04	99,8	169,66	1,70	-	-	3.551	2º	28/08/2014	Rota cancelada
05	99,8	474,05	4,75	-	-	3.551	2º	28/08/2014	-
23	90,6	511,89	5,65	14	104,6	-	1º	15/05/2014	Rota cancelada
29	86	553,84	6,44	-	-	-	-	-	-

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

A Prefeitura de Curvelo optou por cancelar as rotas 04 e 23 sem qualquer justificativa. Para as demais linhas, afirmou que a “*a prorrogação do prazo contratual se revela vantajosa para o Município, uma vez que serão mantidos os preços praticados em 2014*”.

- Ofício nº 0230/2014, de 04 de novembro de 2014 (fl. 5.317): solicita a confecção de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 12, 13, 30 e 46, no âmbito do Contrato nº 032/2014.

Seguem as linhas abrangidas pelo Contrato nº 032/2014, celebrado entre a Prefeitura de Curvelo e a empresa Clébio Roberto Mendes - ME. Não houve celebração de Termo Aditivo para acréscimo de distância no âmbito do referido contrato:

Quadro - Contrato nº 032/2014 – Clébio Roberto Mendes – ME:

Contrato nº 032/2014 – Clébio Roberto Mendes – ME									
Valor Inicial do Contrato: 478.428,72									
Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Valor viagem (em R\$)	Valor km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Aditivo	Data assinatura Aditivo	Obs.
12	98,8	597,74	6,05	-	-	-	-	-	Não houve aditivo para mudança de quilometragem
13	107	617,39	5,77	-	-	-	-	-	
30	172	868,60	5,05	-	-	-	-	-	
46	101,2	764,06	7,55	-	-	-	-	-	

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

A Prefeitura de Curvelo optou por manter todas as rotas contratadas com a referida empresa por meio do Pregão Presencial nº 001/2014.

- Ofício nº 0234/2014, de 06 de novembro de 2014 (fl. 5.347): solicita a confecção de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 07, 09 e 36, no âmbito do Contrato nº 033/2014.

Seguem as linhas abrangidas pelo Contrato nº 033/2014, celebrado entre a Prefeitura de Curvelo e a empresa M.M. da Silveira Rego - ME. Houve celebração de Termo Aditivo para acréscimo de quilometragem na rota 09:

Quadro - Contrato nº 033/2014 – M.M. da Silveira Rego – ME:

Contrato nº 033/2014 – M.M. da Silveira Rego – ME									
Valor Inicial do Contrato: R\$ 350.085,12									
Valor atual do Contrato após aditivação de quilometragem e cancelamento de rotas: R\$ 354.916,32									
Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Valor viagem (em R\$)	Valor km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Aditivo	Data assinatura Aditivo	Obs.
06	135,6	277,98	2,05	-	-	-	-	-	Rota cancelada
07	135,6	576,30	4,25	-	-	-	-	-	-
09	118	719,80	6,10	6	124	2.009	1º	15/05/2014	-
36	70,8	509,76	7,20	-	-	-	-	-	-

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

A Prefeitura de Curvelo optou por cancelar a rota 06 sem qualquer justificativa. Para as demais linhas, afirmou que a “*a prorrogação do prazo contratual se revela vantajosa para o Município, uma vez que serão mantidos os preços praticados em 2014*”.

- Ofício nº 0239/2014, de 07 de novembro de 2014 (fl. 5.381): solicita a confecção de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual para a linha 48, no âmbito do Contrato nº 034/2014, celebrado com a empresa Transportadora Moura & Serviços LTDA – ME.

Segue a linha abrangida pelo Contrato nº 034/2014, celebrado entre a Prefeitura de Curvelo e a empresa Transportadora Moura & Serviços LTDA - ME - ME. Não houve celebração de Termo Aditivo para acréscimo de distância no âmbito do referido contrato:

Quadro - Contrato nº 034/2014 – Transportadora Moura & Serviços LTDA – ME:

Contrato nº 034/2014 – Transportadora Moura & Serviços LTDA – ME									
Valor Inicial do Contrato: R\$ 118.540,80									
Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Valor viagem (em R\$)	Valor km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Aditivo	Data assinatura Aditivo	Obs.
48	117,6	705,60	6,00	-	-	-	-	-	-

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

- Ofício nº 0236/2014, de 07 de novembro de 2014 (fl. 5.415): solicita a confecção de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual para as linhas 10, 14, 20, 25, 27, 34 e 44, no âmbito do Contrato nº 036/2014.

Seguem as linhas abrangidas pelo Contrato nº 036/2014, celebrado entre a Prefeitura de Curvelo e a empresa Sanniz Transportes LTDA - ME. Houve celebração de Termo Aditivo para acréscimo de quilometragem nas rotas 10 e 11:

Quadro - Contrato nº 036/2014 – Sanniz Transportes LTDA – ME:

Contrato nº 036/2014 – Sanniz Transportes LTDA – ME									
Valor inicial do Contrato: R\$832.834,80									
Valor atual do Contrato após aditivação de quilometragem e cancelamento de rotas: R\$856.012,02									
Rota	Dist. ida e volta (em Km)	Valor viagem (em R\$)	Valor km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Aditivo	Data assinatura Aditivo	Obs.
10	123	707,25	5,75	6	129	2.011	1º	15/05/2014	-
11	102,2	710,29	6,95	20,3	122,5	2.011	1º	15/05/2014	Rota cancelada
14	61,3	404,58	6,60	-	-	-	-	-	-
20	97	610,13	6,29	-	-	-	-	-	-
25	98,6	724,71	7,35	-	-	-	-	-	-
27	22	423,94	19,27	-	-	-	-	-	-
34	59,8	687,70	11,50	-	-	-	-	-	-
44	125	688,75	5,51	-	-	-	-	-	-

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

A Prefeitura de Curvelo optou por cancelar a rota 11 sem qualquer justificativa. Para as demais linhas, afirmou que a “*a prorrogação do prazo contratual se revela vantajosa para o Município, uma vez que serão mantidos os preços praticados em 2014*”.

É oportuno salientar que não houve expedição de Ofício a fim de solicitar a prorrogação do Contrato nº 035/2014, que abrangia a rota 42, sob responsabilidade da empresa Transportadora Coelho & Serviços LTDA – ME.

O quadro a seguir explicita, resumidamente, as linhas sob responsabilidade de cada uma das empresas, bem como o detalhamento das rotas que tiveram quilometragens alteradas e seus respectivos Termos Aditivos vigentes para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015:

Quadro: Relação de contratos prorrogados para o exercício de 2015 em decorrência do Pregão Presencial nº 001/2014:

Nº Contrato	Empresa	Nº Aditivo	Vigência	Valor acrescido (em R\$)	Rota	Data assinatura	Rota cancelada	Fl.
-------------	---------	------------	----------	--------------------------	------	-----------------	----------------	-----

030/2014	A.P. Viana - ME	2º	01/01/2015 a 31/12/2015	586.374,00	17, 19, 43, 45	24/12/2014	02, 16, 18, 47	5.501
031/2014	M.V. Moura - ME	3º	01/01/2015 a 31/12/2015	205.578,00	05, 29	24/12/2014	04, 23	5.502
032/2014	Clébio Roberto Mendes - ME	1º	01/01/2015 a 31/12/2015	569.558,00	12, 13, 30, 46	24/12/2014	-	5.503
033/2014	M.M. da Silveira Rego	2º	01/01/2015 a 31/12/2015	361.172,00	07, 09, 36	24/12/2014	06	5.504
034/2014	Transportadora Moura & Serviços LTDA - ME	1º	01/01/2015 a 31/12/2015	141.120,00	48	24/12/2014	-	5.505
035/2014	Transportadora Coelho & Serviços LTDA - ME	Contrato não prorrogado					42	-
036/2014	Sanniz Transportes LTDA - ME	2º	01/01/2015 a 31/12/2015	849.412,00	10, 14, 20, 25, 27, 34, 44	24/12/2014	11	5.506

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

As rotas 02, 04, 06, 11, 16, 18, 23, 42 e 47 foram canceladas e, em seguida, foi realizada nova licitação, a saber, o Pregão Presencial nº 083/2014, para as mesmas linhas e quilometragens aditivadas, exceto para a linha 47, que permaneceu definitivamente cancelada. Este aspecto será tratado em ponto específico deste Relatório, visto que os preços praticados foram bastante superiores aos originalmente contratados por meio do Pregão Presencial nº 001/2014. Trata-se, portanto, de mais um indício de conluio entre os licitantes a fim de obterem preços acima dos praticados para rotas anteriormente licitadas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal expôs, por meio do Ofício n. 326/2017/GP, de 23 de outubro de 2017, os seguintes argumentos em face do relatório preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 16540/2017/NAC/MG/Regional/MG CGU, de 26 de setembro de 2017:

“No ano de 2014 para atendimento da demanda do Transporte Escolar foram licitados 30 (trinta) itinerários, conforme Pregão Presencial nº 001/2014, onde constavam somente 168 dias letivos, pois o contrato foi iniciado em 24/03/2014.

Para o exercício de 2015 foi necessário realizar novo processo licitatório das rotas 11, 16, 18, 23 e 42, visto que, para atendimento de 200 dias letivos, o percentual de acréscimo de forma unilateral, ultrapassaria o permitido por Lei (art. 65, § 1º), ou seja, 25%, conforme abaixo demonstrado:

<i>Pregão Presencial nº 001/2014</i>
<i>Contrato nº 036/2014 - 102,20 km - Linha 11 - Boa Vista I a Estiva</i>

Aditivos	Acréscimo de km	Percentual (1) acréscimo do aditivo	Percentual (2) acréscimo de 32 dias letivos	Soma perc. 1 + perc. 2	Percentual excedido dos 25% permitido por lei
Iº Termo Aditivo	Acréscimo de 20,3 km	19,86%	19,047620%	38,90762%	13,90762
<i>Contrato nº 030/2014 - 106 km - Linha 16 - Mascarenhas a Curvelo</i>					
Aditivos	Acréscimo de km	Percentual (1) acréscimo do aditivo	Percentual (2) acréscimo de 32 dias letivos	Soma perc. 1 + perc. 2	Percentual excedido dos 25% permitido por lei
Iº Termo Aditivo	Acréscimo de 10 km	9,4362%	19,047620%	28,48382%	3,48382%
<i>Contrato nº 030/2014 - 165,80 km - Linha 18 - Porteira do Zé Victor a Curvelo</i>					
Aditivos	Acréscimo de km	Percentual (1) acréscimo do aditivo	Percentual (2) acréscimo de 32 dias letivos	Soma perc. 1 + perc. 2	Percentual excedido dos 25% permitido por lei
Iº Termo Aditivo	Acréscimo de 12 km	7,237635%	19,047620%	26,285255%	1,285255%
<i>Contrato nº 031/2014 - 90,60 km - Linha 23 - Barreirinho a Curvelo</i>					
Aditivos	Acréscimo de km	Percentual (1) acréscimo do aditivo	Percentual (2) acréscimo de 32 dias letivos	Soma perc. 1 + perc. 2	Percentual excedido dos 25% permitido por lei
Iº Termo Aditivo	Acréscimo de 14 km	15, 4525%	19, 047620%	34, 50012%	9,50012%
<i>Contrato nº 035/2014 - 108 km - Linha 42 - Curvelo a Canabrava</i>					
Aditivos	Acréscimo de km	Percentual (1) acréscimo do aditivo	Percentual (2) acréscimo de 32 dias letivos	Soma perc. 1 + perc. 2	Percentual excedido dos 25% permitido por lei
Iº Termo Aditivo	Acréscimo de 7 km	6,4814815%	19, 047620%	25,529101%	0,529101%

A deflagração de nova licitação das linhas 02, 04 e 06 foi motivada pela expressa manifestamente de desinteresse dos contratados em prorrogar os respectivos contratos

referente a estas linhas, conforme contratos de nº 030/2014, 031/2014 e 033/2014 e comunicado das referidas empresas, constantes das fls. 5.259, 5.289 e 5.350 do procedimento.
Como é cediço, a prorrogação de instrumento contratual está condicionada à prévia e expressa concordância do contratado.

Com relação as linhas, 16, 18, 23 e 42, houve também a necessidade de nova licitação em razão do extrapolamento do percentual de 25% de acréscimos.

A prorrogação somente foi possível das linhas 17, 19, 43 e 45 do contrato nº 030/2014, linhas 05 e 29 do contrato 031/2014 e linhas 07, 09 e 36 do contrato 033/2014, com a expressa manifestação de interesse dos contratados.

Portanto, as justificativas dos cancelamentos de rotas encontram-se devidamente justificadas, de forma absolutamente técnica e legal, seja em função da não concordância do contratado em prorrogar os contratos, seja em função do extrapolamento do limite de 25% para termo aditivo”.

Análise do Controle Interno

A manifestação encaminhada pelo gestor decorre de interpretação equivocada do art. 65, II, §1º da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual “*o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos*”.

Sendo assim, não é cabível justificar o cancelamento de algumas rotas com base em acréscimos de quilometragens tomados isoladamente, devendo a Administração se ater ao valor global atualizado do contrato. Sendo assim, não restou comprovado a extração do limite de 25% dos contratos celebrados.

Outro aspecto a ser considerado e já mencionado pela equipe se refere ao fato de não haver manifesto desinteresse dos contratados em prorrogar os contratos. A Prefeitura não anexou documentos que comprovem a referida manifestação e, além disso, a tabela a seguir explicita que quase todas as empresas que cancelaram os contratos decorrentes do Pregão nº 001/2014 sagraram-se vencedoras dos mesmos trechos quando da realização do Pregão nº 083/2014, executados por preços superiores aos anteriormente praticados:

Tabela – Propostas vencedoras para as linhas licitadas nos Pregões Presenciais nº 001/14 e nº 083/2014

Rota	Pregão Presencial nº 001/2014			Pregão Presencial nº 083/2014				Diferença de preços por km rodado (em %)	
	Dist. ida e volta (em Km)	Valor por Km (em R\$)	Vencedora	Dist. ida e volta (em Km)	Valor por Km (em R\$)	Vencedora	Nº Contrato		
02	87,6	2,60	AP Viana - ME	87,6	7,50	AP Viana - ME	009/2015	836	+188,46

04	99,8	1,70	MV Moura - ME	99,8	5,71	Lima Locação de Máquinas, Transporte e Comércio Ltda.	010/2015	840	+235,88
06	135,6	2,05	M.M. da Silveira	135,6	5,78	M.M. da Silveira Rego	012/2015	846	+181,95
11	122,5	6,95	Sanniz	122,5	6,52	Sanniz Transportes Ltda - ME	013/2015	849	-6,18
16	116	6,78	AP Viana – ME	116	6,71	AP Viana - ME	009/2015	836	-1,03
18	177,8	5,20	AP Viana – ME	177,8	5,84	AP Viana - ME	009/2015	836	+12,31
23	104,6	5,65	MV Moura – ME	104,6	5,30	M.V. Moura - ME	011/2015	843	-6,19
42	115	5,50	Transportadora Coelho e Serviços - ME	115	6,21	Transportadora Coelho & Serviços Ltda - ME	014/2015	852	+12,91

Fonte: Pregões Presenciais nºs 001/2014 e 083/2014.

Sendo assim, a argumentação apresentada pelo gestor não pode ser acatada pela equipe de fiscalização, visto que se trata de inconsistência na atuação dos licitantes que celebraram os contratos para as mesmas rotas anteriormente vigentes, porém com preços manifestamente superiores, conforme comprovado.

2.1.5. Conluio entre licitantes participantes do Pregão Presencial nº 083/2014.

Fato

O Pregão Presencial nº 083/2014 (Processo nº 291/2014) do tipo menor preço por item teve por objeto a “*contratação de prestação de serviços de transporte escolar no município de Curvelo, Minas Gerais, contando com um motorista e um monitor em cada veículo, para atender aos alunos que residem na zona rural do Município, com uso de veículos rodoviários de passageiros com capacidade mínima de 45 (quarenta e cinco) e 24 (vinte e quatro) passageiros, e com no máximo 15 (quinze) anos de fabricação, para o exercício de 2015, que tem as especificações descritas no Anexo I, que faz parte integrante deste edital*”. O edital especificou que os serviços seriam prestados no prazo de 200 dias, no período compreendido entre 02 de fevereiro a 17 de dezembro de 2015, podendo ser prorrogado, nos termos do Anexo I da Instrução Normativa nº 09, de 09 de janeiro de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 013, de 1º de abril de 2014, segundo a qual os serviços de transporte escolar são de natureza contínua, permitindo sua prorrogação, conforme previsão do art. 57, II da Lei nº 8.666/93.

Ao detalhar o objeto do certame, verificou-se que o pregão realizado teve por objetivo contratar os serviços de transporte de 8 rotas escolares da zona rural de Curvelo, detalhadas a seguir por roteiro, distância e capacidade do veículo a ser disponibilizado:

Quadro - Rotas licitadas no Pregão Presencial nº 083/2014:

Item edital	Rota	Distância ida e volta (em Km)	Detalhamento da rota	Capacidade (quantidade de passageiros)
1	02	87,6	Ingá I ao Núcleo de Canabrava (08:00 às 12:30)	45

2	04	99,8	Cachoeira do Choro ao Núcleo de Canabrava (08:00 às 12:30)	45
3	06	135,6	Capão do Meio ao Núcleo de Canabrava (08:00 às 12:30)	45
4	11	122,5	Boa Vista a Estiva e vice-versa (16:00 às 20:30)	45
5	16	116	Mascarenhas a Curvelo e vice-versa (07:00 às 11:30)	24
6	18	177,8	Porteira do Zé Victor a Curvelo (07:00 às 11:30)	45
7	23	104,6	Barreirinho a Cruvelo (12:30 às 17:00)	45
8	42	115	Curvelo a Canabrava (14:00 às 18:50)	45

Fonte: Pregão Presencial nº 083/2014.

Analizando-se a fase interna atinente ao Pregão Presencial nº 083/2014, verificou-se que as seguintes empresas responderam à solicitação de orçamentos para pesquisa de preços pela Administração Municipal:

Quadro - Empresas que receberam solicitação de orçamento prévio ao certame:

Empresa que recebeu solicitação de orçamento da Prefeitura	CNPJ	Município sede
A.P. Viana	10.346.802/0001-01	Curvelo
Transportadora Coelho e Serviços Ltda.	09.504.746/0001-07	Curvelo
M.V. Moura	10.516.223/0001-60	Curvelo
Transportadora Moura e Serviço Ltda.	07.390.782/0001-61	Curvelo
Sanniz Transportes Ltda.	10.015.448/0001-32	Curvelo
MM da Silveira Rego	15.917.716/0001-25	Curvelo
G. Alves de Oliveira	11.254.065/0001-80	Sete Lagoas
Gabriel Arcanjo da Cunha - ME	06.208.370/0001-03	Senador Mourão
Transporte Guedes & Filhos Ltda.	08.679.554/0001-79	Corinto

Fonte: Pregão Presencial nº 083/2014.

O Decreto Municipal nº 1.525, de 12 de agosto de 2007 regulamenta a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns no Município de Curvelo e dá outras providências. De acordo com o art. 9º, §2º, f, do referido diploma, o Termo de Referência dos editais de pregões deverá contemplar “*critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva, que pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e atendimentos das necessidades da Administração*”.

Em relação ao critério de avaliação de custos, verificou-se que, além de realizar a pesquisa de preços com os fornecedores da região, a Prefeitura de Curvelo também elaborou metodologia de apuração de preços de rotas, tendo anexado os valores obtidos no processo (fls. 128-159/vol. I). A Prefeitura, então, realizou o cálculo de uma média simples entre os valores obtidos na pesquisa de preços e aqueles apurados na metodologia de cálculo tarifário, para cada rota, compondo Relatório Sintético de Cotação de Preços (fls. 88-108). No entanto, o Edital do Pregão Presencial nº 083/2014 não apresentou cláusula específica para que o pregoeiro e sua equipe de apoio analisassem a viabilidade das propostas, por meio da inclusão de critérios de aceitabilidade de propostas, de encontro à previsão do art. 9º, §2º, f do Decreto Municipal nº 1.525, corroborando o entendimento de ser obrigatória a estipulação de critério de aceitabilidade de propostas.

O Pregão Presencial nº 083/2014 resultou nas seguintes contratações:

Quadro - Relação de contratos celebrados em decorrência do Pregão Presencial nº 083/2014:

Nº Contrato	Empresa	Vigência	Valor (em R\$)	Rotas	Data de assinatura	Fl.
009/2015	A.P. Viana - ME	02/02/2015 a 17/12/2015	494.742,00	02,16, 18	30/01/2015	836-839
010/2015	Lima Locação de Máquinas, Transporte e Comércio Ltda.	02/02/2015 a 17/12/2015	102.594,00	04	30/01/2015	840-842
011/2015	M.V. Moura - ME	02/02/2015 a 17/12/2015	110.876,00	23	30/01/2015	843-845
012/2015	M.M. da Silveira Rego	02/02/2015 a 17/12/2015	156.752,00	06	30/01/2015	846-848
013/2015	Sanniz Transportes Ltda - ME	02/02/2015 a 17/12/2015	159.740,00	11	30/01/2015	849-851
014/2015	Transportadora Coelho & Serviços Ltda - ME	02/02/2015 a 17/12/2015	142.830,00	42	30/01/2015	852-854

Fonte: Pregão Presencial nº 083/2014.

A análise quanto dos documentos apresentados pelos participantes indicou conluio entre os seguintes participantes do certame, que foram identificados em dois grupos:

- A.P. Viana (CNPJ 10.346.802/0001-01) Sanniz Transportes LTDA - ME (CNPJ 10.015.448/0001-32) e M. M. da Silveira Rego (CNPJ 15.917.716/0001-25);
- Lima Locação de Máquinas, Comércio e Transportes Ltda. (13.093.396/0001-00), Abdon B. Ferreira – ME (07.165.898/0001-05) e Cruz & Dias Empreendimentos Ltda.(14.583.915/0001-81).

Essa atuação em conjunto derivou da análise contextualizada nos fatos elencados a seguir:

a) Características em comum nas propostas de preços das empresas:

A análise das propostas apresentadas (fl. 279-306) permitiu identificar que as empresas AP Viana ME, M.M. da Silveira Rego – ME e Sanniz Transportes Ltda – ME, por um lado, e Cruz & Dias Empreendimentos Ltda., Abdon B. Ferreira – ME e Lima Locação de Máquinas, Comércio e Transportes Ltda., por outro, apresentaram documentos com similitude de formatação, sem que seguissem o modelo de proposta comercial constante do Anexo VII do Edital (fl. 184), conforme detalhado a seguir:

Quadro – Propostas de licitantes com idêntica formatação e características similares:

Documento com mesma formatação	Empresa	CNPJ	Fl.	Obs.
Proposta comercial	Sanniz Transportes Ltda - ME	10.015.448/0001-32	283-285	Mesma formatação, idêntico cabeçalho, mesma sequência de apresentação das informações, mesmo erro de digitação nas três propostas (“prazo de validade”), caixa alta na palavra “Declaro” no campo “Declaração”.
	A P Viana – ME	10.346.802/0001-01	297-301	
	M.M. da Silveira Rego - ME	15.917.716/0001-25	293-295	

Proposta Comercial	Abdon B. Ferreira – ME	07.165.898/0001-05	287	Formatação idêntica, mesma sequência de apresentação das informações, mesmos erros ortográficos (ex: “Recolhoimento”, “Serviço”, “Despezas”, “Prorrogado”, “Encontran-se”)
	Cruz & Dias Empreendimentos Ltda.	14.583.915/0001-81	279	
	Lima Locação de Máquinas, Comércio e Transportes Ltda.	13.093.396/0001-00	281	

Fonte: Pregão Presencial nº 083/2014.

b) Atuação em conjunto na apresentação de propostas de preços e lances pelas empresas:

Ressalta-se, ainda na fase de propostas, a disputa de alguns itens do Edital por empresas com propostas comerciais marcadas pelas similaridades apontadas no quadro. Para os itens 04 (Rota 11) e 06 (Rota 18) apenas as empresas Sanniz e A P Viana apresentaram propostas, sendo que a primeira saiu vencedora no item 04 e a segunda no item 06; para o item 03 (Rota 06), disputaram apenas as empresas A P Viana e M. M. da Silveira Rego, que logrou adjudicação; para os itens 01 (Rota 02) e 05 (Rota 16), apenas a empresa A P Viana apresentou proposta. A empresa Lima obteve o contrato referente ao item 02 (Rota 04), único para o qual apresentou proposta – a empresa Abdon B. Ferreira – ME disputou somente esse item e a Cruz & Dias apenas os itens 02 e 07. Lima, Abdon B. Ferreira e Cruz & Dias são sediadas em Três Marias/MG e as diferenças entre os valores das propostas originais estavam contidas num intervalo de cerca de 3,7%, ou apenas R\$ 0,19 por km rodado. Destaca-se que, na fase de lances, os preços apresentados, por km rodado, baixaram apenas R\$ 0,01 para os itens 02, 04, 05 e 06, R\$ 0,02 para o item 03 e R\$ 0,03 para o item 01, configurando um cenário que aponta para um simulacro de competitividade.

c) Proximidade nos horários de impressão de documentos de habilitação:

Ao aprofundar a análise quanto aos documentos de habilitação apresentados pelos participantes, foram identificadas proximidades no horário de impressão, especificamente em relação às empresas A.P. Viana, Sanniz Transportes Ltda - ME e M. M. da Silveira Rego, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro – Documentos de licitantes emitidos nos mesmos dias e horários próximos:

Empresa	Comprovante de inscrição e situação cadastral (Receita Federal)	Certidão FGTS	Certidão SEFAZ débitos tributários	Certidão negativa de débitos trabalhistas	Certidão Cível negativa - TJMG
A.P.Viana	16/01/2015 às 13:11 (fl. 315)	13/01/2015 às 19:05 (fl. 317)	16/01/2015 (fl. 318)	14/01/2015 às 16:08 (fl. 320)	15/01/2015 às 12:16 (fl. 325)
M. M. da Silveira Rego	16/01/2015 às 13:13 (fl. 384)	13/01/2015 às 18:21 (fl. 387)	16/01/2015 (fl. 388)	14/01/2015 às 16:09 (fl. 390)	15/01/2015 às 12:17 (fl. 391)
Sanniz Transportes LTDA - ME	16/01/2015 às 13:13 (fl. 421)	13/01/2015 às 19:06 (fl. 423)	16/01/2015 (fl. 424)	14/01/2015 às 16:08 (fl. 426)	15/01/2015 às 12:14 (fl. 427)

Fonte: Pregão Presencial nº 083/2014.

d) Características em comum entre documentos apresentados pelos licitantes de cunho personalíssimo:

Constatou-se, ademais, as empresas A.P. Viana, Sanniz Transportes Ltda - ME e M. M. da Silveira Rego apresentaram outros documentos com notáveis semelhanças na formatação, listados a seguir:

Quadro – Documentos de licitantes com idêntica formatação e características similares:

Documento com mesma formatação	Empresa	CNPJ	Página do Processo/Volume	Observações
Declaração de condição de ME	Sanniz Transportes Ltda - ME	10.015.448/000 1-32	431/vol. II	Mesmo tipo de cabeçalho, letras com formato e tamanho iguais, modelo diverso do Anexo VI do Edital (fl. 183), assinadas pela mesma contadora.
	M.M. da Silveira Rego - ME	15.917.716/000 1-25	395/vol. II	
	A P Viana – ME	10.346.802/000 1-01	324/vol. II	
Contrato de comodato de veículos	Sanniz Transportes Ltda - ME	10.015.448/000 1-32	432-433/vol II	Assinados pelas mesmas testemunhas, nos 3 casos.
	M.M. da Silveira Rego - ME	15.917.716/000 1-25	397-398/vol II	
	A P Viana – ME	10.346.802/000 1-01	392-395/vol II	

Fonte: Pregão Presencial nº 083/2014.

Além dos vínculos anteriormente descritos, verificou-se, por meio de consulta a sistema corporativo desta Controladoria e ao documento “Alteração de Sociedade Empresária Ltda – Primeira Alteração Contratual” da Sanniz Transportes Ltda – ME (fl. 230), que no quadro societário dessa empresa já figurou a sócia responsável pela M.M. da Silveira Rego – ME, (CPF ***.161.426-**), no período de 03 de julho de 2008 a 06 de março de 2012.

Diante do exposto, resta clara a atuação concertada entre as empresas como forma de burla à competitividade atinente às licitações, que se traduz em conluio identificado e apontado nos documentos do processo do Pregão Presencial nº 083/2014, implicando descumprimento dos arts. 3º e 4º do Decreto Municipal nº 1.525, de 12 de agosto de 2007, bem como do art. 5º, IV, a da Lei nº 12.846/2013; e do art. 36, § 3º, I, a, e II da Lei nº 12.529/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal expôs, por meio do Ofício n. 326/2017/GP, de 23 de outubro de 2017, os seguintes argumentos em face do relatório preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 16540/2017/NAC/MG/Regional/MG CGU, de 26 de setembro de 2017:

“Sob o título acima os técnicos da CGU apontaram que a Administração além da pesquisa de preços com fornecedores, foi elaborada metodologia de apuração de preços/custos das rotas do transporte escolar. Entretanto, estes valores não foram publicados no Edital e nem observados no preço médio balizador.

Entretanto, laboraram em grave equívoco os técnicos da CGU. Conforme se vê dos relatórios sintéticos (quadro onde estão lançados os preços das cotações de preços (fls. 88/107), estão efetivamente consignados na coluna “MUNICIPIO DE CURVELO”, para os 08 itens

(linhas/itinerários), os preços indicados pela Comissão que efetuou o levantamento dos custos do transporte escolar rural. Simples análise da fls. 88, verifica-se que o preço obtido na coluna “Município de Curvelo”, equivale o valor do km indicado pela Comissão multiplicado pela quilometragem a ser percorrida no itinerário respectivo!

De maneira que, não procedem as afirmações dos técnicos da CGU ao registrar que a Administração Municipal não considerou os preços obtidos pela Comissão da Prefeitura. Ora, a Administração Municipal constituiu comissão composta por engenheiro civil, fiscal de transito e transporte e membro do setor de transporte escolar para efetuar o cálculo tarifário do transporte escolar, trabalho anexado às fls. 128/159. O resultado deste trabalho foi efetivamente considerado na composição de cotação final dos preços. Ou seja, a planilha da cotação final de preço mínimo, máximo e médio de fls. 108, é resultado da cesta de preços do relatório de fls. 88/107, onde foi efetivamente considerado os valores obtidos pela comissão da Prefeitura.

Assim, a tabela do relatório preliminar contido no item 6 do relatório preliminar denominada “Metodologia de Cálculo Tarifário x Pregão Presencial n. 083/2014”, é insubstancial, pois construída com fundamento em premissa equivocada. Isto porque o preço médio apurado às fls. 108 já contempla o preço do valor da Prefeitura (fls. 88), conforme demonstra o relatório sintético de fls. 88/107! Assim, não há que se falar em preço médio inferior ao obtido pela metodologia da própria Prefeitura, porque este foi considerado na cesta de preços, como acima demonstrado.

6.2. Com referência ao registro da observação da necessidade de publicação da pesquisa de preços realizada no objetivo de formação dos preços balizadores na licitação, o Município vem se orientando no posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas da União, que em suma conclui que a publicação da planilha de preços é uma faculdade e não uma obrigação, na hipótese do pregão.

Quanto à publicação do valor estimado, é pacífico o entendimento também do TCU, somente quando este for utilizado como critério de aceitabilidade da proposta, passando, neste caso, obrigatoriedade a sua divulgação no edital nos termos do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93. Vejam-se os acórdãos abaixo colacionados:

Não é obrigatória a anexação, ao edital de pregão, do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo então Prefeito e Pregoeiro do Município de Santo Antônio do Monte, em face de deliberação proferida pela Primeira Câmara, na qual foi aplicada multa pela falta de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, por ofensa às Leis 10.520/02 e 8.666/93. Os recorrentes argumentaram que a decisão proferida pela Primeira Câmara desta Casa não apresentou o mesmo entendimento da recente jurisprudência do TCU, uma vez que a ausência de inserção do orçamento detalhado e suas planilhas de custo em editais da espécie pregão não viola os dispositivos legais e regulamentares sobre a matéria. Acrescentaram que a publicação do valor estimado para a contratação e do orçamento estimado em planilhas no edital

do pregão é facultativa e, alegaram ainda, a impossibilidade de aplicação de multa, tendo em vista que o art. 85 da Lei Orgânica do TCE/MG impõe multa nos casos em que se verifique grave infração a norma legal, o que não ocorreu na hipótese. O Relator mencionou, de início, a cartilha desta Corte sobre as principais irregularidades encontradas em editais de licitação, na qual se recomenda que a planilha e o valor estimado da contratação devem integrar o processo administrativo e o ato convocatório. Verificou que, embora os referidos documentos não tenham sido anexados ao instrumento convocatório, foi realizada pesquisa de mercado e constatou-se que oito empresas compareceram à sessão de pregão, o que demonstra não ficar caracterizada restrição à competitividade do certame. Mencionou ainda que a evolução da jurisprudência desta Corte tem-se firmado no sentido de não se aplicar multa ao gestor pela ausência de planilha na fase externa, como se infere da recente decisão no Recurso Ordinário 887.858, segundo a qual, nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilha pode constar, apenas, da fase interna, de modo que não seja necessário estar publicado como anexo do edital. Acrescentou o Relator também que esse é o entendimento assente no TCU, que, hoje, aponta para a faculdade de anexação, ao edital de pregão, do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Tendo em vista a omissão da lei que rege o pregão em relação às exigências referidas, bem como a existência de divergência jurisprudencial acerca da obrigatoriedade do orçamento estimado em planilha e do valor estimado da contratação constituir anexo do edital nas licitações na modalidade “pregão”, deu provimento ao recurso para cancelar as multas aplicadas a cada um dos responsáveis. Vencido o Cons. Sub. Licurgo Mourão (TCEMG, Recurso Ordinário n. 876.182, Rel. Cons. José Alves Viana, 04.03.15).

Insta registrar, que apesar de não compor anexo do Edital, a planilha de preços e o valor estimado que balizaram a licitação, a pesquisa de mercado e o valor estimado constaram do procedimento, e pode, inclusive, ser consultado ou solicitado, como no caso ocorreu. Confirase o entendimento do TCU:

Acórdão 2166/2014 – Plenário. Data da sessão: 20/08/2014. Relator: AUGUSTO SHERMAN. Enunciado: Na modalidade pregão, o orçamento estimado não constitui elemento obrigatório do edital, devendo, contudo, estar inserido no processo relativo ao certame. Todavia, sempre que o preço de referência for utilizado como critério de aceitabilidade da proposta, a sua divulgação no edital é obrigatória, nos termos do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

Acórdão 114/2007 – PLENÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE LICITAÇÕES. POSSIBILIDADE DE COMBINAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS COM ALIENAÇÃO. INCOMPATIBILIDADE ENTRE DISPOSITIVOS DO EDITAL. CONTRATO. EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1. Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor,

no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo. 2. A Lei 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária. 3. Comprovadas as vantagens para a Administração, e tendo em vista os princípios da economicidade e da eficiência, admite-se a combinação de aquisição de serviços com alienação em um único procedimento licitatório. 4. Constatada incompatibilidade entre dispositivos do edital de licitação, impõe-se sua adequação e divulgação da retificação pelos mesmos meios utilizados para publicidade do texto original e a reabertura do prazo inicialmente estabelecido. 5. Peculiaridades inerentes ao objeto licitado podem justificar a exigência da Administração em acompanhar a fase inicial de execução do contrato. Não há se falar em limitação à competitividade ou violação da igualdade entre os licitantes visto tratar-se de medida que visa o atendimento e a satisfação do interesse da Administração. (grifo nosso).

Do exposto, resta concluído que a publicação do orçamento detalhado e critério de aceitabilidade de preços no Pregão são facultativos e por consequência, não enseja responsabilização.

Como bem destacado no relatório de fiscalização o Município "além de realizar a pesquisa de preços com fornecedores da região, também elaborou metodologia de apuração de preços de rotas". É certo que a planilha de apuração de custo elaborada, não contemplou o lucro, daí a divergência com os valores orçados e a média apurada.

6.3. O relatório preliminar apontou a atuação concertada entre as empresas participantes do certame, como forma de burlar a competitividade da licitação. Os apontamentos se deram a partir da identificação dos fatos: características em comum nas propostas de preços das empresas; atuação em conjunto na apresentação de propostas de preços pelas empresas, proximidade nos horários de impressão de documentos de habilitação, características comuns entre documentos apresentados pelos licitantes de cunho personalíssimo.

Aqui é importante registrar que, se conluio houve entre as empresas participantes do certame, a atuação das mesmas não foi visível no exame da legalidade, da formalização adequada, da igualdade e lisura do procedimento adotado pelo Pregoeiro e equipe de apoio. Está estampado nos autos a igualdade de tratamento aos licitantes, sem qualquer indício de favorecimento.

O procedimento licitatório foi concretizado dentro das regras da transparência, sem restrição à competitividade. Aliás, verifica-se o esforço da Administração no convite de cotação de preços com empresas situadas fora do território do município (Sete Lagoas, Senador Mourão e Corinto), objetivando ampliar a competitividade.

Do minucioso exame dos documentos elaborado pela Fiscalização da CGU e das peculiaridades apontadas, resta de forma clara e indubidosa que a Pregoeira, bem como, a equipe de apoio, ou qualquer outro agente da administração que atuou no certame não

alcançou exame tão minucioso, quase criminalístico, quanto o realizado pela equipe fiscalizadora.

Logo, se dos fatos apontados pela Fiscalização no que diz respeito ao conluio, vê-se que o objetivo não foi alcançado, já que, eventual intenção de vantagem visada pelas licitantes não maculou o procedimento, nem causou qualquer lesão ao erário, que contratou pelo melhor preço, apurado em regular procedimento licitatório”.

Análise do Controle Interno

Quanto ao item 6.2, cumpre esclarecer que a legislação municipal estabelece, por meio do art. 9º, §2º, f Decreto nº 1.525, de 12 de agosto 2007, a necessidade de critério de aceitabilidade das propostas. Desse modo, o relatório ratifica o entendimento que, neste aspecto, baseou-se na ausência de critério de aceitabilidade de preços, e não na obrigatoriedade de publicação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Quanto aos apontamentos referentes ao conluio entre as empresas participantes, o gestor não apresentou argumentos que refutassem os fatos apurados com base na análise documental, mormente no que se refere às semelhanças de propostas, horários de impressão e vínculos de qualquer natureza existentes entre os licitantes.

2.1.6. Superfaturamento decorrente de sobrepreço na realização do Pregão Presencial nº 083/2014.

Fato

A Prefeitura Municipal de Curvelo, após instaurar o Pregão Presencial nº 001/2014, iniciou, ainda naquele exercício, os procedimentos para realização de novo certame, a saber, o Pregão Presencial nº 083/2014, também destinado à contratação de serviços de transporte escolar para a zona rural, a serem prestados durante o exercício de 2015. Os oito itens do novo processo já haviam sido contemplados dentre as 30 rotas licitadas no Pregão Presencial nº 001/2014, quais sejam: 02, 04, 06, 11, 16, 18, 23 e 42. Contudo, essas rotas haviam sido canceladas, sem justificativa, no âmbito do Pregão Presencial nº 001/2014 em novembro de 2014, conforme abordado em ponto específico deste Relatório.

No interstício entre as sessões das duas licitações mencionadas, foram confeccionados diversos termos aditivos ao Pregão Presencial nº 001/2014, de forma que as oito rotas que reapareceram no Pregão Presencial nº 083/2014 apresentavam quilometragem e itinerário iguais aos do momento de seu cancelamento.

O quadro a seguir explicita, de forma resumida, as rotas com as quilometragens atualizadas após celebração dos aditivos de acréscimo de distância com as respectivas datas no âmbito do Pregão nº 001/2014 e que foram novamente licitadas no Pregão nº 083/2014:

Quadro - Resumo de quilometragem contratada após celebração de aditivos para acréscimo de distância no Pregão Presencial nº 001/2014:

Fonte: Pregão Presencial nº 001/2014.

Rota	Dist. original ida e volta (em Km)	Empresa	Valor por km (em R\$)	Aumento na rota (em km)	Nova rota total (em km)	Fl.	Nº Aditivo	Contrato aditivado	Data assinatura do Aditivo
02	87,6	AP Viana - ME	2,60	0	87,6	-	-	030/2014	-
04	99,8	MV Moura - ME	1,70	0	99,8	3.551	2º	031/2014	28/08/2014
06	135,6	M.M. da Silveira	2,05	0	135,6	-	-	033/2014	-
11	102,2	Sanniz	6,95	20,3	122,5	2.011	1º	036/2014	15/05/2014
16	106	AP Viana - ME	6,78	10	116		2º	030/2014	29/09/2014
18	165,8	AP Viana - ME	5,20	12	177,8	2.012	1º	030/2014	15/05/2014
23	90,6	MV Moura - ME	5,65	14	104,6	2.008	1º	031/2014	15/05/2014
42	108	Transportador a Coelho e Serviços - ME	5,50	7	115	4.167	2º	035/2014	29/09/2014

Contudo, o Pregão Presencial nº 083/2014 resultou em contratações com valores a serem pagos por quilômetro rodado significativamente superiores aos contratados por meio do Pregão Presencial nº 001/2014, especialmente nos casos das rotas 02, 04 e 06, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela – Propostas vencedoras para as linhas licitadas nos Pregões Presenciais nº 001/14 e nº 083/2014

Rota	Pregão Presencial nº 001/2014			Pregão Presencial nº 083/2014					Diferença de preços por km rodado (em %)
	Dist. ida e volta (em Km)	Valor por Km (em R\$)	Vencedora	Dist. ida e volta (em Km)	Valor por Km (em R\$)	Vencedora	Nº Contrato	Fl.	
02	87,6	2,60	AP Viana - ME	87,6	7,50	AP Viana - ME	009/2015	836	+188,46
04	99,8	1,70	MV Moura - ME	99,8	5,71	Lima Locação de Máquinas, Transporte e Comércio Ltda.	010/2015	840	+235,88
06	135,6	2,05	M.M. da Silveira	135,6	5,78	M.M. da Silveira Rego	012/2015	846	+181,95
11	122,5	6,95	Sanniz	122,5	6,52	Sanniz Transportes Ltda - ME	013/2015	849	-6,18
16	116	6,78	AP Viana - ME	116	6,71	AP Viana - ME	009/2015	836	-1,03
18	177,8	5,20	AP Viana - ME	177,8	5,84	AP Viana - ME	009/2015	836	+12,31
23	104,6	5,65	MV Moura - ME	104,6	5,30	M.V. Moura - ME	011/2015	843	-6,19
42	115	5,50	Transportadora Coelho e Serviços - ME	115	6,21	Transportadora Coelho & Serviços Ltda - ME	014/2015	852	+12,91

Fonte: Pregões Presenciais nºs 001/2014 e 083/2014.

Da análise da tabela, pode-se concluir que as empresas que apresentaram as propostas vencedoras para as rotas 02 e 06 no Pregão Presencial nº 083/2014 (Contratos nº 09/2015 e nº 012/2015), respectivamente, AP Viana e MM Silveira Rego, foram as mesmas que já haviam sido contratadas por meio do Pregão Presencial nº 001/2014, em março de 2014, para a prestação dos mesmos serviços. No caso da rota 04, a MV Moura, que havia celebrado com a Prefeitura Municipal de Curvelo o Contrato nº 031/2014, apresentou proposta de R\$ 7,27 por quilômetro rodado no Pregão Presencial nº 083/2014. A empresa Lima Locação de Máquinas, Comércio e Transportes Ltda. acabou vencendo o lote referente à Rota 04 e assinou o Contrato nº 010/2015, configurando-se como nova contratada pela Prefeitura de Curvelo, mas praticando preços superiores aos contratados anteriormente.

Resta claro que a realização do Pregão Presencial nº 083/2014 foi desnecessária e teve por objetivo majorar preços anteriormente contratados para as mesmas rotas do Pregão Presencial nº 001/2014. As novas contratações das Linhas 02, 04, 06, 18 e 42 resultaram em superfaturamento total de R\$ 586.732,45, referentes aos pagamentos efetuados em 2015 e 2016, se considerados os preços licitados no Pregão Presencial nº 001/2014. O cálculo leva em consideração a atualização monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC/IBGE, aplicado pela contratante nos dois exercícios, respectivamente às taxas de 7,1256% e 11,078%, bem como as modificações das quantidades contratadas por termos aditivos aos Contratos nºs 09/2015 e 012/2015. Os valores encontram-se demonstrados na tabela seguinte:

Tabela – Comparativo da execução anual com preços Pregões Presenciais nº 001/14 e nº 083/2014, para as rotas 01, 04, 06, 18 e 42

Exercício	Rotas	Valores anuais a preços do Pregão Presencial nº 001/2014, corrigidos (em R\$) (A)	Valores anuais executados – Pregão Presencial nº 083/2014 (em R\$) (B)	Diferença (em R\$) (B-A)
2015	02	48.797,85	131.400,00	82.602,15
	04	36.349,86	102.594,00	66.244,14
	06	59.557,55	156.752,00	97.194,45
	18	224.113,61	234.954,48	10.840,87
	42	135.513,88	142.830,00	7.316,12
	SOMA			264.197,72
2016	02	62.371,36	156.844,00	94.472,64
	04	40.376,70	113.972,00	73.595,30
	06	79.815,73	210.062,40	130.246,67
	18	272.369,78	288.416,00	16.046,22
	42	150.526,11	158.700,00	8.173,89
	SOMA			322.534,73
SOMA (2015+2016)				586.732,45

Fonte: Pregões Presenciais nºs 001/2014 e 083/2014.

A Prefeitura de Curvelo realizou pesquisa de preços para renovação dos contratos para o exercício de 2016 e solicitou novos orçamentos às empresas Gabriel Arcanjo da Cunha - ME, MV Moura, AP Viana, Sanniz e Transportadora Coelho. A empresa Gabriel Arcanjo da Cunha - ME (CNPJ 06.208.370/0001-03) encaminhou orçamento, datado em 1º de dezembro de 2015, para todas as rotas abrangidas pelos contratos vigentes para o prazo de 200 dias, inclusive as licitadas no Pregão Presencial nº 001/2014 (fls. 3.390-3.393, vol. XI), colocando

valor fixo de R\$ 7,00/km. A coleta de orçamentos fez com que a Prefeitura solicitasse à empresa AP Viana uma redução no valor por quilômetro rodado correspondente aos serviços da rota 02, de R\$ 7,50 para R\$ 7,00, o que foi aceito pela contratada (fl. 3.398) e formalizado por meio do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 009/2015, em 16 de dezembro de 2015 (fl. 3.401). Considerando-se que a A.P. Viana – ME optou por reduzir o preço da rota 02, ratifica-se o argumento de que a Prefeitura de Curvelo efetuou pagamentos comprovadamente superiores aos praticados pelo mercado, além de ter realizado contratações para as rotas 02, 04, 06, 18 e 42 a preços acima dos anteriormente contratados, quando comparados os valores por quilômetro nos Pregões Presenciais nºs 001/2014 e 083/2014, implicando superfaturamento durante os exercícios de 2015 e 2016.

Pelo exposto, conclui-se que, de forma geral, a realização do Pregão Presencial nº 083/2014 resultou desvantajosa para a Administração Pública, revelando-se antieconômica, pela ocorrência de superfaturamento. A falha originou-se de sobrepreço em relação às propostas apresentadas cerca de um ano antes, no âmbito do Pregão Presencial nº 001/2014, no valor de R\$586.732,45, fato que vai de encontro aos preceitos do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal expôs, por meio do Ofício n. 326/2017/GP, de 23 de outubro de 2017, os seguintes argumentos em face do relatório preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 16540/2017/NAC/MG/regional/MG CGU, de 26 de setembro de 2017:

“Conforme já exposto no item 5 destas informações, o cancelamento das linhas 02,04,06,11,16,18,23 e 42 do Pregão Presencial 001/2014, e a deflagração de novo processo licitatório foram precedidas de justificativas técnica e legal, pois ocorreu em função do extrapolamento do limite de 25%, bem como por expressa manifestação de desinteresse das contratadas das respectivas linhas.

É sabido que a prorrogação do prazo contratual, quando permitido por lei, depende da ocorrência de diversos critérios, entre os quais a concordância das partes. A prorrogação contratual prevista no inciso II do artigo 57 não é automática, pois tanto a Administração Pública como a empresa contratada pode rejeitar a possibilidade de prorrogação.

Logo, afirmar que o Pregão Presencial 083/2014 foi desnecessário e teve por objetivo majorar preços anteriormente contratados, data vênia, é afirmação temerária.

Se empresas que já prestavam serviços de transporte escolar, com preços apurados em anterior e regular procedimento licitatório, vêm a participar de outro certame em momento posterior, com outra realidade de mercado e, por consequência, novo valor balizador, simples e objetivamente ensejar a imputação de superfaturamento como aponta a fiscalização, data vênia, também é temerário.

Desta forma, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e com fincas na inexistência de dano ao erário, além da boa fé dos agentes e servidores públicos, pedimos sejam acatados os esclarecimentos ora encaminhados a V. Exa.”.

Análise do Controle Interno

Não houve demonstração de expresso desinteresse por parte das empresas em rescindir os contratos e sequer apresentação de documentos que comprovem a afirmação da Prefeitura.

Ademais, o limite de 25% para alteração de contratos, com base no art. 65, II, §1º da Lei nº 8.666/1993, se aplica ao valor total de cada um dos contratos celebrados, tornando-se inválida a justificativa da Prefeitura de Curvelo para a realização de novo certame nos moldes do Pregão nº 083/2014.

De acordo com o exposto, observa-se que os orçamentos encaminhados pelas participantes do certame contemplaram preços por rotas acima daqueles praticados pelo mercado. Ademais, conforme corroborado ao longo deste relatório e por se tratar de fato que não foi afastado pela Prefeitura de Curvelo na manifestação sob análise, houve conluio na atuação das empresas, o que se traduziu em superfaturamento decorrente de sobrepreço.

Salientam-se as diferenças exorbitantes entre os preços praticados no âmbito do Pregão nº 001/2014 em comparação com aqueles contratados mediante Pregão nº 083/2014, em especial quanto às linhas nºs 02, 04 e 06, em um intervalo de três meses, a saber, entre novembro de 2014 (rescisão de contratos decorrentes do Pregão nº 001/2014) e fevereiro de 2015 (celebração dos contratos do Pregão nº 083/2014), não havendo o que se falar em nova realidade de mercado.

Ratifica-se, portanto, o superfaturamento no valor de R\$586.732,45, apurado anteriormente pela equipe de fiscalização.

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

A análise dos Pregões Presenciais nºs 001/2014 e 083/2014 permitiu identificar que houve conluio entre os participantes da licitação. Além da atuação conjunta das empresas, foi identificado superfaturamento nas rotas contratadas, em especial quando do cancelamento de rotas licitadas pelo Pregão Presencial nº 001/2014, posteriormente contratadas com mesma

quilometragem anteriormente aditivada por meio do Pregão Presencial nº 083/2014, configurando prejuízo ao erário da ordem de R\$993.875,80.

Ordem de Serviço: 201701618

Município/UF: Curvelo/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE CURVELO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 22.330.451,21

1. Introdução

Este Relatório trata do resultado de ação de controle realizada no município de Curvelo/MG, em atendimento à Ordem de Serviço nº 201701618, como trabalho integrante do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo principal avaliar a regularidade da utilização dos recursos federais, transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), para o custeio de ações e serviços de Média e Alta Complexidade em Saúde (MAC). No período analisado de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, R\$22.330.451,21 foram repassados ao FMS com essa finalidade. Em função da importância e da expressiva participação na execução da MAC no município, este trabalho se concentrou nas contratualizações do Hospital Imaculada Conceição e do Hospital Santo Antônio pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

As atividades de campo foram realizadas no período de 31 de julho a 4 de agosto de 2017. Os exames, empreendidos na Prefeitura Municipal e em unidades vinculadas à SMS de Curvelo/MG, ocorreram em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. Não ocorreram restrições à atuação da equipe de fiscalização na execução deste trabalho.

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. Funcionamento do Instituto do Câncer do Hospital Imaculada Conceição.

Fato

Estudo desenvolvido pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES), sobre o déficit da capacidade instalada da rede de Atenção em Alta Complexidade em Oncologia no Estado, resultou na aprovação, pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 360, de 19/07/2007, de uma Unidade de Alta Complexidade em Oncologia para o Município de Curvelo. O Hospital Imaculada Conceição (CNPJ 16.881.161/0001-71), entidade filantrópica existente no município desde 1920, juntamente com entidade benéfica Convívio – Associação de Convívio com Portadores de Câncer de Minas Gerais (CNPJ 07.841.286/0001-87), a partir de julho de 2010 tiveram a iniciativa de erguer prédio com 1.711,66 m², para esta finalidade, com recursos de doações advindas de empresários e da comunidade em geral.

A Deliberação CIB-SUS/MG nº 1.119, de 08/05/2012, aprovou a relação dos Hospitais que atendem Oncologia no Estado de Minas Gerais, incluindo o Hospital Imaculada Conceição. Em 27/04/2017, a Comissão Intergestores Regionais Ampliada – CIRA Centro, consolidou parecer favorável da Área Técnica da SES à solicitação de Habilitação do Serviço para uma UNACON – Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia, para o Hospital Imaculada Conceição.

Na data de 17/08/2017, pela Portaria GM/MS nº 1.333, o processo de habilitação federal do serviço de oncologia prestado pelo Hospital Imaculada Conceição foi aprovado. Foi informado pela Coordenação de Doenças Crônicas, do Ministério da Saúde, que a SES endereçou Ofício nº 217, de 06/06/2017, informando que o custeio SUS para a operação do serviço será proveniente dos valores a serem transferidos de 50% da destinação pelo Teto Municipal da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar para o serviço de oncologia do município de Sete Lagoas, devido operação apenas parcial deste município, e a ser complementado pelo valor equivalente aos 50% citados com recursos da SES.

Convênios foram firmados pelo Hospital Imaculada Conceição com os Governos Estadual e Federal para estruturação de ambientes dessa Unidade. Foram apontados pelos gestores cinco convênios federais, no valor total de R\$2.488.100,00, destinados à aquisição de equipamentos hospitalares e mobiliários, e dois convênios estaduais, no valor total de R\$2.991.000,00, destinados à compra de equipamentos de informática e conclusão das obras da Unidade.

A Diretoria do Hospital Imaculada Conceição apresentou os seguintes dados relativos à operação atual do seu serviço de oncologia e das perspectivas de atendimento quando em pleno funcionamento. Atualmente, vem atendendo mediante recursos doados através da Associação Convívio, que os obtém da comunidade e de empresas em geral.

- a) **Na fase atual:** Início das atividades no dia 08/03/2016 com quimioterapia, já somando 149 pacientes cadastrados, 1.371 consultas até o momento presente, sendo 931 gratuitas, 139 sessões de quimioterapia venosa e 35 oral (média de 10 por semana atualmente), 35 pacientes atendidos (em torno de 10 de capacidade constante), 77 cirurgias já realizadas, sendo 10 reconstruções mamárias, 583 exames diversos realizados e 12 pacientes que concluíram a quimioterapia;
- b) **Quando em pleno funcionamento:** Atendimento de 55 municípios da Região, num total de 1.200.000 habitantes, expectativa de 1.700 casos novos de câncer por ano, de acordo com os estudos e a análise da viabilidade da sua implantação; atendimento de todos os tipos de neoplasia em adultos, exceto hematológica; apoio hospitalar completo (já disponível) e de exames, a ser complementado com contratos de parcerias, serviço de radioterapia próprio, em implantação, prevista a conclusão para o final de 2017.

A indicação dos recursos financeiros de custeio necessários para o atendimento pleno, bem como as fontes previstas, depende dos contratos a serem celebrados com a Secretaria Municipal de Saúde de Curvelo e demais Convênios. Consultada a Coordenação da Rede de Atenção às Doenças Crônicas da SES, para obtenção de maiores dados, como plano operativo e orçamento financeiro de funcionamento, não obtivemos retorno.

São apresentadas a seguir fotografias das instalações, feitas por ocasião da visita da equipe às dependências, em 03/08/2017:

	
1. Vista da fachada do prédio.	2. Sala de quimioterapia.

	
3. Futura sala de radioterapia.	4. Bancada de preparação da quimioterapia.

2.1.2. Ausência de implantação da UPA 24h de Curvelo/MG, habilitada pelo Ministério da Saúde, a despeito da utilização dos recursos para investimentos recebidos.

Fato

Em 10/05/2010, o Ministério da Saúde habilitou a Unidade de Pronto Atendimento – UPA, de Porte II, no município de Curvelo/MG, por meio da Portaria GM/MS nº 1.068, determinando a transferência regular e automática do incentivo financeiro de investimento, no montante de R\$ 2.000.000,00, para implantação da unidade, compreendendo a área física e mobiliário, materiais e equipamentos, conforme estabelecido na Portaria nº 1.020/GM, de 13 de maio de 2009.

As transferências foram realizadas conforme discriminado a seguir:

Tabela: Transferências fundo a fundo para investimentos na UPA de Curvelo

Data	OB	Proposta	Banco	Agência	Conta	Valor (em R\$)
11/06/2010	815261	17695024000110005	001	103-1	39.858-6	200.000,00
04/10/2011	825906	17695024000110005	001	103-1	39.858-6	1.300.000,00
26/02/2015	809826	17695024000110005	001	103-1	39.858-6	500.000,00
TOTAL						2.000.000,00

Fonte: Consulta realizada no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, em 06/09/2017.

A conta corrente nº 39.858-6, da agência 103-1 do Banco do Brasil, que recebeu os recursos transferidos, apresenta, em 01/09/2017, saldo em aplicação financeira no montante de R\$758.519,19.

Contudo, no imóvel construído pela Prefeitura de Curvelo/MG para implantação da referida UPA, situado à Rua Juvenal Gonzaga nº 565, funciona o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) do município, registrado no CNES nº 3490807. Portanto, os recursos recebidos não foram aplicados no objetivo pactuado.

	
Vista frontal do prédio que seria a UPA, na época da construção, com placa indicativa.	Vista frontal do prédio que seria a UPA, atual CAPS.

O gestor informou que as ações de urgências e emergências do município são realizadas pela Policlínica Municipal e por prestadores de serviço contratados, notadamente, o Hospital Imaculada Conceição e o Hospital Santo Antônio, custeadas com recursos próprios municipais.

O Ministério da Saúde, considerando solicitações recebidas do proponente, revogou a habilitação da UPA de Curvelo/MG, por meio da Portaria GM/MS nº 1.775, de 18 de julho de 2017 e determinou a imediata devolução dos recursos recebidos, acrescidos de correção monetária.

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 nas contratações do Hospital Imaculada Conceição e do Hospital Santo Antônio empreendidas pela Secretaria Municipal de Saúde de Curvelo/MG.

Fato

A integração dos dois hospitais do município de Curvelo/MG, o Hospital Imaculada Conceição (HIC) e o Hospital Santo Antônio (HSA), com o Sistema Único de Saúde (SUS) apresenta inconsistências nos respectivos processos de formalização da contratualização.

No âmbito da saúde pública brasileira, a **contratualização** é o processo de formalização da relação entre o gestor público de saúde e os hospitais integrantes do SUS sob sua gestão (públicos e privados, com ou sem fins lucrativos), sendo colocada como eixo estruturante da Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), conforme definição da Portaria GM/MS nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013, art. 7º, inc. V. Por meio da contratualização, o representante legal do hospital e o gestor local do SUS estabelecem metas quantitativas e qualitativas para os processos de atenção à saúde (assistência), de ensino e pesquisa (quando aplicável) e de gestão hospitalar.

O quadro a seguir relaciona os contratos e termos aditivos firmados com o HIC e o HSA desde 2014 visando dar cumprimento ao estabelecido na Portaria GM/MS nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013, que trata da contratualização de hospitais no âmbito do SUS.

Quadro – Relação dos Contratos e Aditivos com HIC e HSA visando à Contratualização

Hospital Imaculada Conceição (HIC)	
Contrato nº 45, de 31/03/2014	Fixou os termos e definiu o plano operativo para o período de 01/04/2014 a 31/03/2015.
1º Termo Aditivo, de 31/07/2014	Acrescentou valor de R\$66.616,00 em função de aumento no quantitativo de serviços de Diagnóstico em Laboratório.
2º Termo Aditivo, de 30/03/2015	Anulou valor de R\$42.255,00 por não atingir metas mensais para serviços de Diagnóstico por Radiografia (FAEC-Mamografia); e prorrogou a vigência por mais 12 meses, até 31/03/2016.
3º Termo Aditivo, de 25/05/2015	Retificou cláusula que trata de Cessão de Direitos Creditórios do SUS, para informar novo Contrato de Mútuo.
4º Termo Aditivo, de 04/02/2016	Acrescentou valor de R\$800.000,00 em recursos estaduais como “Reforço de Custeio”; anulou valor de R\$28.350,00 por não atingir metas para serviços de Diagnóstico por Radiografia (FAEC-Mamografia).
5º Termo Aditivo, de 22/03/2016	Estabeleceu aumento da meta quantitativa de serviços de Diagnóstico por Radiologia e redução da meta para o FAEC-Mamografia; acrescentou mais R\$270.586,64 em recursos estaduais como “Reforço de Custeio”; e prorrogou a vigência por mais 12 meses, até 31/03/2017.
6º Termo Aditivo, de 18/05/2016	Citou, novamente, o acréscimo de R\$270.586,64.
7º Termo Aditivo, de 10/11/2016	Acrescentou valor de R\$54.068,27 para Cirurgias Eletivas.
8º Termo Aditivo, de 02/01/2017	Corrigiu o valor do Incentivo de Adesão à Contratualização (IAC); e reduziu o valor para as internações em obstetrícia.
9º Termo Aditivo, de 23/02/2017	Acrescentou valor de R\$200.000,00 pelo incremento temporário de recursos (Portaria GM/MS nº 1.033/2016).
10º Termo Aditivo, de 30/03/2017	Adicionou valor de R\$949.864,32 para custeio diferenciado de nove leitos de retaguarda da Rede de Urgência e Emergência (estava sendo repassado por meio de outro instrumento jurídico, o Convênio nº 35/2015); e prorrogou a vigência por mais 12 meses, até 31/03/2018.
Hospital Santo Antônio (HSA)	
Contrato nº 62, de 30/04/2014	Fixou os termos e definiu o plano operativo para o período de 01/05/2014 a 30/04/2015.
1º Termo Aditivo, de 07/08/2014	Acrescentou valor de R\$74.943,00 em decorrência de aumento no quantitativo de serviços de Diagnóstico em Laboratório; adicionou valor retroativo de R\$32.350,03/mês para o FAEC-

	Nefrologia e valor de R\$37.005,22 em recursos estaduais para nefrologia.
2º Termo Aditivo, de 09/12/2014	Reduziu em R\$39.744,40 o valor previsto para o FAEC-Nefrologia e acrescentou R\$103.394,42 em recursos estaduais para nefrologia.
3º Termo Aditivo, de 29/12/2014	Anulou valor de R\$108.453,09 por não alcance de metas (FAEC-Nefrologia e serviços de Diagnóstico em Tomografia); e alterou cláusula que trata de Cessão de Direitos Creditórios do SUS, para informar novo Contrato de Mútuo.
4º Termo Aditivo, de 22/04/2015	Anulou valor de R\$25.539,60 por não alcance de metas (FAEC-Nefrologia e serviços de Diagnóstico em Tomografia); e prorrogou a vigência por mais 12 meses, até 30/04/2016.
5º Termo Aditivo, de 26/06/2015	Anulou valor de R\$22.223,58 por não alcance de metas (FAEC-Nefrologia e serviços de Diagnóstico em Tomografia); e acrescentou R\$425.769,05 em recursos estaduais para nefrologia.
6º Termo Aditivo, de 15/09/2015	Acrescentou R\$1.389,81 em recursos estaduais para nefrologia.
7º Termo Aditivo, de 16/10/2015	Acrescentou o valor de R\$3.167,23 (FAEC-Nefrologia) e o valor de R\$318.423,38 em recursos estaduais para serviços de hemodinâmica.
8º Termo Aditivo, de 20/11/2015	Realinhou o teto e anulou valor por não alcance de meta para o FAEC-Nefrologia; acrescentou R\$12.998,23 para nefrologia e R\$96.477,79 para serviços de hemodinâmica, ambos com recursos estaduais.
9º Termo Aditivo, de 02/02/2016	Alterou cláusula que trata de Cessão de Direitos Creditórios do SUS, para informar novo Contrato de Mútuo.
10º Termo Aditivo, de 29/04/2016	Prorrogou a vigência por mais 12 meses, até 30/04/2017.
11º Termo Aditivo, de 27/05/2016	Adicionou o valor de R\$201.947,11 em recursos estaduais para “Reforço de Custeio”.
12º Termo Aditivo, de 26/07/2016	Acresceu R\$74.990,63 pelo realinhamento do teto para o FAEC-Nefrologia; acrescentou R\$20.558,83 para nefrologia e R\$483.296,97 para serviços de hemodinâmica, ambos com recursos estaduais.
13º Termo Aditivo, de 20/09/2016	Acrescentou R\$49.123,80 para nefrologia e R\$214.811,53 para serviços de hemodinâmica, ambos com recursos estaduais.
14º Termo Aditivo, de 22/11/2016	Acrescentou R\$7.933,79 para Cirurgias Eletivas.
15º Termo Aditivo, de 06/01/2017	Alterou cláusula que trata de Cessão de Direitos Creditórios do SUS, para informar novo Contrato de Mútuo.
16º Termo Aditivo, de 24/02/2017	Acresceu R\$99.267,56 pelo realinhamento do teto para o FAEC-Nefrologia.
17º Termo Aditivo, de 01/04/2017	Acrescentou R\$172.158,07 para nefrologia e R\$1.078.710,81 para serviços de hemodinâmica, ambos com recursos estaduais; adicionou valor de R\$492.522,24 para custeio diferenciado de sete leitos de retaguarda (estava sendo repassado por meio de outro instrumento jurídico, o Convênio nº 36/2015); e prorrogou a vigência por mais oito meses, até 31/12/2017.
Termo de Rescisão, de 31/05/2017	Rescindiu o contrato para formalização de um novo.
Contrato nº 136, de 30/05/2017	Fixou os termos e definiu o plano operativo para o período de 01/06/2017 a 31/05/2018.

Fonte: Documentos disponibilizados pela SMS em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201701618, de 20/07/2017.

Nota-se que o HSA firmou recentemente com a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) um novo contrato, de nº 136/2017, em substituição ao anterior Contrato nº 62/2014. Enquanto, com o HIC, o contrato antigo, nº 45/2014, ainda vem sendo renovado.

A análise desses contratos permitiu concluir que:

1º) Ambos os contratos, nº 45 e 62/2014, foram elaborados pela SMS com base nos anteriores contratos que o HIC e o HSA tinham com a Secretaria de Estado de Saúde (SES). Em fevereiro de 2012, a SMS de Curvelo passou a assumir as responsabilidades relativas à gestão de seus prestadores de serviços para a média e alta complexidade em saúde. Os contratos firmados pela SMS em 2014 se limitaram a reproduzir, em termos de estrutura e forma, os antigos contratos da SES, em especial quanto ao seu anexo técnico (plano operativo ou documento descriptivo). Portanto, esses contratos de 2014 não incorporaram as alterações estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013.

2º) No que se refere à contratualização específica do HSA, o novo Contrato nº 136/2017, em substituição ao Contrato nº 62/2014, inova em elaborar um Plano Operativo mais condizente às diretrizes da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, assim como expõe melhor sobre a forma de composição e o funcionamento da Comissão de Acompanhamento da Contratualização.

Contudo, as inconsistências ou impropriedades, relatadas a seguir por meio de tópicos, aplicam-se tanto ao processo de contratualização do HIC quanto ao do HSA.

a) Identificação incompleta dos recursos orçamentários

Nos três contratos, o modelo remuneratório adotado segue a determinação da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 16, para utilização de orçamentação parcial, composta por um valor pré-fixado e outro pós-fixado. Os respectivos planos operativos, anexos a esses contratos, são incompletos quanto à identificação de todos os recursos públicos que compõem a remuneração do hospital. Constatou-se por hospital:

- HIC (Contrato nº 45/2014 e 10º Termo Aditivo): É silente em relação ao envolvimento de recursos estaduais e municipais para consecução do objeto acordado, se limitando a expor os recursos de origem federal para custeio. Não estão indicados, por exemplo, os recursos estaduais do “Pró-Hosp” e do “Reforço de Custeio”. Também não estão disponíveis informações e dados sobre os repasses de recursos municipais para o custeio complementar de plantões presenciais e de sobreaviso no HIC, formalizados por meio de outros contratos, de nº 43/2014 e 162/2017. Por fim, não são citados os recursos de investimentos (em especial, os provenientes de convênios) e para Cirurgias Eletivas, mesmo que por estimativa.
- HSA (Contrato nº 136/2017): É silente em relação ao envolvimento de recursos municipais para consecução do objeto acordado, se limitando a expor os recursos de origem estadual e federal. Também não informa sobre os recursos de investimentos (em especial, os provenientes de convênios).

Tal fato configura-se como descumprimento da regra estabelecida na Portaria GM/MS nº 3.410/2013:

“Art. 14. Todos os recursos públicos de custeio e investimento que compõe o orçamento do hospital serão informados no instrumento formal de contratualização, com identificação das respectivas fontes, quais sejam, federal, estadual, distrital ou municipal”.

b) Insuficiência dos indicadores pactuados

Os modelos elaborados pela SMS para avaliação e monitoramento da contratualização do HIC (Contrato nº 45/2014) e do HSA (Contrato nº 136/2017) são semelhantes. Para ambos, foram estabelecidas metas físicas de produção por grupo e subgrupo da tabela unificada do SUS, ou seja, metas quantitativas para a assistência ambulatorial e hospitalar. Quanto ao estabelecimento de metas qualitativas, ambos os contratos se limitaram a estabelecer um único indicador. O Contrato nº 45/2014 prevê o indicador “Percentual de internações reguladas pelo SUSFácilMG”, com fixação de faixas de melhoria anuais para o indicador. O Contrato nº 136/2017, por sua vez, firmou o indicador “Percentual de internações reguladas pelo SUSFácilIMG e proporção de internações por causas sensíveis à atenção básica”, com previsão de glosa de todas as solicitações que ultrapassassem o percentual limite de 22% (esse limite, considerado aceitável, se baseia nas disposições do Pró-Hosp).

Depreende-se que ambos os contratos vigentes do HIC e do HSA privilegiam a fixação e apuração do atingimento de metas pactuadas, mas limitam a análise, basicamente, a fatores quantitativos da produção dos serviços e desprezam elementos que permitissem avaliações qualitativas mais apuradas dos serviços prestados pelos hospitais. Nesse sentido, constatou-se que a avaliação qualitativa de ambos os hospitais se restringe 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, Taxa de permanência por clínicas, por exemplo) e de efetividade e segurança (Taxas de mortalidade institucional, Percentual de investigação de óbitos infantis, também como exemplos) não estão contemplados nos modelos de avaliação desses contratos. Assim como, 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 – como exemplos: implantação de protocolos clínicos multiprofissionais; funcionamento de conselhos e comissões assessoras técnicas; adequação da estrutura física e dos recursos humanos ao perfil assistencial, etc.

Tais inconsistências, analisadas em seu conjunto, tornam evidente a pouca utilidade dos planos operativos para uso gerencial pelas direções dos respectivos hospitais e pela gerência da SMS, indicando que eles vêm servindo apenas, e principalmente, como instrumentos de referência para apuração dos serviços prestados, em detrimento de se tornarem uma ferramenta gerencial de apoio à gestão da saúde e de ampliação da transparéncia sobre os recursos públicos aplicados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 302/2017/GP, de 04 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo/MG apresentou a seguinte manifestação:

“1.1. O Município de Curvelo, ao firmar os contratos nºs 045 e 062/2014, respectivamente com os Hospital Imaculada Conceição e o Hospital Santo Antônio, o fez com a incorporação das alterações estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013, como abaixo se demonstrará.

A partir da assunção da gestão plena da saúde em fevereiro/2012, o Município de Curvelo firmou, inicialmente, os contratos nºs 010/2012 - Hospital Imaculada Conceição e 011/2012 - Hospital Santo Antônio. Estes contratos foram efetuados em regime de urgência, tendo em vista a publicação da Portaria nº 124, de 14/02/2012. Com a alteração da gestão administrativa em 2013, o Município optou por fazer cópias fiéis dos contratos que se encerravam em 12/2012, para não haver interrupção do serviço e prejuízo à comunidade.

Entretanto, a partir de dezembro/2013, para atender à exigência da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, elaboramos novos contratos na tentativa de adequar os anteriores. Nos Contratos nºs 045 e 062/2014, a Administração descreveu as normatizações da citada norma, efetuou adequações do plano operativo de acordo com a realidade no período e foram descritos os valores mensais pactuados através do quadro de programação orçamentária, conforme preconizado pela Portaria nº 3.410/2013. Vejamos:

Contrato nº 045/2014 – HOSPITAL IMACULADA CONCEIÇÃO:

- ***Cláusula terceira:***

item 3.1 - da Assistência;

item 3.2 - Da gestão hospitalar;

item 3.3 - da avaliação;

subitem 3.3.1 - Quanto ao eixo de avaliação

- ***Cláusula sexta:***

- da avaliação e Plano operativo

- programação orçamentária

(conforme páginas 15 e 16 do Anexo Técnico 1 – Metas Hospitalares).

Contrato 062/2014 – HOSPITAL SANTO ANTÔNIO:

- ***Cláusula terceira:***

item 3.1 - da Assistência;

item 3.2 - Da gestão hospitalar;

item 3.3 - da avaliação;

subitem 3.3.1 - Quanto ao eixo de avaliação

- ***Cláusula sexta:***

- da avaliação e Plano operativo

- programação orçamentária

(conforme páginas 14 e 15 e 16 do Anexo Técnico 1 – Metas Hospitalares).

Verifica-se que a diferença entre os Contratos firmados no exercício de 2012, tão logo foi publicada a gestão plena da Saúde pelo Município de Curvelo, para os de 2014, é exatamente as normas estabelecidas pela superveniente Portaria nº 3.410/2013!

A época, a Administração realizou as adequações dos instrumentos jurídicos às disposições da Portaria 3.410/2013. Frise-se que os mesmos foram encaminhados ao Ministério da Saúde para apreciação, tendo em vista os novos procedimentos que a Administração ainda não dominava, na expectativa de serem apontadas inconsistências para serem prontamente corrigidas (vide documento anexo).

1.2 Indicação incompleta dos recursos orçamentários

Apesar das adequações realizadas, a Administração viu a necessidade de identificar todos os recursos públicos que compõem a remuneração dos hospitais, para maior agilidade dos repasses, principalmente os referentes ao Extra-teto, onde tínhamos maior dificuldade em fazer o repasse para o prestador, considerando que como o mesmo não estava citado no contrato, sempre tínhamos que incluir esses valores através de termos aditivos, que delongam maior tempo.

Após orientações obtidas junto aos SES/MG, Cosems/MG e Secretaria de Saúde de Belo Horizonte, foram efetuadas as seguintes adequações aos instrumentos jurídicos:

- HOSPITAL IMACULADA CONCEIÇÃO:

Com o objetivo de incluir todos os recursos públicos que compõem a remuneração do prestador de serviços no mesmo instrumento de repasse, seja por estimativas ou por portarias e resoluções, vimos a necessidade de fazer um novo contrato. Porém, como é de conhecimento da CGU e apontado no relatório preliminar (item 3), aguardávamos a publicação da portaria que iria habilitar o serviço UNACON para o Hospital Imaculada Conceição, para identificar também esse recurso junto aos demais. Estamos em processo de construção desse novo contrato, já visando incluir todos os recursos públicos destinados ao hospital.

Foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Portaria nº 1.333/MS, de 09/08/2017, habilitando o serviço e a Deliberação CIB SUS/MG publicada no Diário oficial do Estado de Minas Gerais nº 2.544, de 21/09/2017, especificando o valor mensal/anual a ser incorporado no teto municipal, para repasse ao prestador.

Desta forma, o Município já possui todos os elementos necessários para firmar o novo contrato com o Hospital Imaculada Conceição, onde serão indicados todos os recursos orçamentários, em cumprimento ao art. 14 da Portaria nº 3.410/2013. Registraremos a Vossas Excelências que a documentação já foi enviada à Procuradoria do Município para as providências cabíveis.

- HOSPITAL SANTO ANTÔNIO

Firmamos com o Hospital Santo Antônio o novo Contrato nº 136/2017, incluindo todos os recursos públicos disponíveis no mesmo instrumento, atendendo de forma global o art.14 da Portaria 3.410/2013. É de se ressaltar que não há investimentos financeiros da esfera municipal, havendo somente estadual e federal, sendo:

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA		
PÓS-FIXADO	MENSAL R\$	12 MESES R\$
ALTA COMPLEXIDADE/RECURSO FEDERAL	3.830,59	45.967,08
FUNDO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS E COMPENSAÇÕES – FAEC/RECURSO FEDERAL	349.794,69	4.197.536,28
PRODUÇÃO AMBULATORIAL EXTRAPOLAMENTO FAEC/TRS/RECURSO ESTADUAL	12.458,82	149.505,84
PRODUÇÃO DE HEMODINAMICA/RECURSO ESTADUAL	88.367,68	1.060.412,16
PRODUÇÃO FAEC – CIRURGIAS ELETIVAS /RECURSO ESTADUAL	10.074,46	120.893,52
OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS – RESSARCIMENTO TRS E HEMODINÂMICA/SERVIÇOS EXCEDENTES/RECURSO ESTADUAL		512.503,21
SUBTOTAL	464.526,24	6.086.818,09
PRÉ-FIXADO	MENSAL R\$	12 MESES R\$
MÉDIA DA PRODUÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE AMBULATORIAL E HOSPITALAR/RECURSO FEDERAL	263.874,63	3.166.495,56
INCENTIVO Á QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO HOSPITALAR (IGH)/RECURSO FEDERAL	112.607,12	1.351.285,44
INTEGRASUS/RECURSO FEDERAL	7.021,71	84.260,52
LEITOS RETAGUARDA/RECURSO FEDERAL	61.565,28	738.783,36

<i>PRO-HOSP/RECURSO ESTADUAL</i>	<i>38.417,92</i>	<i>461.015,04</i>
<i>OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS – INCREMENTO TEMPORÁRIO/PORTARIA 1.714 DE 07/07/2017 (FONTE 1.49)/RECURSO FEDERAL</i>		<i>100.000,00</i>
<i>SUBTOTAL</i>	<i>483.486,66</i>	<i>5.901.839,92</i>
<i>TOTAL</i>	<i>948.012,90</i>	<i>11.988.658,01</i>

Quanto à descrição dos serviços, quer sejam estadual, quer sejam Federal, junto aos recursos disponíveis, estes serão acrescentados no quadro de orçamento geral, conforme detalhado acima, no próximo aditivo.

Registre-se que, embora não descritos de forma explícita e completa os recursos orçamentários nos instrumentos contratuais, os mesmos foram regularmente identificados nos empenhos e demais documentos de contabilização das despesas, sem nenhum prejuízo para o erário.

1.3 Insuficiência dos indicadores pactuados

Não procedem os apontamentos quanto à insuficiência dos indicadores para avaliação das metas pactuadas.

Conforme se verifica de ambos os contratos, os eixos da assistência, gestão e avaliação, estão expressamente descritos na cláusula terceira (Das obrigações do contratado), conforme abaixo se transcreve:

CLÁUSULA TERCEIRA: DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO QUANTO AOS EIXOS DE ASSISTÊNCIA, GESTÃO E AVALIAÇÃO:

3.1 – DA ASSISTÊNCIA:

- 1. Implementar a PNHOSP gradualmente, de acordo com as Portarias 3.390 e 3.410, ambas de dezembro/2013, obedecendo as orientações específicas da SAS/MS;*
- 2. Cumprir com as obrigações e responsabilidades constantes no Anexo, bem como as estabelecidas na legislação do SUS;*
- 3. Prestar os serviços e as ações de saúde aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS conforme especificados no Anexo Técnico nº I - Metas Hospitalares, de acordo com as modalidades descritas no mesmo;*
- 4. Os serviços de saúde serão prestados com os recursos humanos e técnicos do **CONTRATADO**, segundo o grau de complexidade de sua assistência e sua capacidade operacional;*
- 5. Dispor de serviço de admissão solicitando aos pacientes, ou a seus representantes legais, a documentação de identificação do paciente e a documentação de encaminhamento, se for o caso, especificada no fluxo estabelecido pelo Gestor Estadual e Municipal;*
- 6. Dispor sobre o local de residência dos pacientes atendidos ou que lhe sejam referenciados para atendimento, registrando o município de residência;*
- 7. Garantir a confidencialidade dos dados e informações dos pacientes;*
- 8. A assistência hospitalar no SUS será organizada a partir das necessidades da população, com a finalidade de garantir o atendimento aos usuários, baseado em equipe multiprofissional, na horizontalização do cuidado, na organização de linhas de cuidado e na regulação do acesso;*
- 9. A atenção hospitalar atuará de forma integrada aos demais pontos de atenção da RAS (Rede de Atenção a Saúde) e com outras políticas de forma*

intersectorial, mediadas pelo gestor, para garantir resolutividade da atenção e continuidade do cuidado;

10. *O acesso à atenção hospitalar será realizado de forma regulada, a partir de demanda referenciada e/ou espontânea, assegurando a equidade e a transparência, com priorização por meio de critérios que avaliem riscos e vulnerabilidades;*

11. *As portas hospitalares de urgência e emergência, quando houver, deverão implementar acolhimento e protocolo de classificação de risco e vulnerabilidades específicas;*

12. *A equipe de saúde será integralmente responsável pelo usuário a partir do momento de sua chegada, devendo proporcionar um atendimento acolhedor e que respeite as especificidades socioculturais;*

13. *O modelo de atenção hospitalar contemplará um conjunto de dispositivos de cuidado que assegure o acesso, a qualidade da assistência e a segurança do paciente;*

14. *A clínica ampliada e a gestão da clínica serão a base do cuidado, com a implementação de equipes multiprofissionais de referência, de forma a assegurar o vínculo entre a equipe, o usuário e os familiares, com a garantia de visita aberta com a presença do acompanhante e com a valorização de fatores subjetivos e sociais;*

15. *As equipes multiprofissionais de referência serão a estrutura nuclear dos serviços de saúde do hospital e serão formadas por profissionais de diferentes áreas e saberes, que irão compartilhar informações e decisões de forma horizontal, estabelecendo-se como referência para os usuários e familiares;*

16. *A horizontalização do cuidado será uma das estratégias para efetivação da equipe de referência, com fortalecimento de vínculo entre profissionais, usuários e familiares;*

17. *O plano terapêutico será elaborado de forma conjunta pelas equipes, especialmente quando se tratar de um usuário com quadro clínico complexo ou de alta vulnerabilidade, com o objetivo de reavaliar diagnósticos e redefinir as linhas de intervenção terapêutica, devendo ser registrado em prontuário unificado compartilhado pela equipe multiprofissional;*

18. *As equipes dos serviços hospitalares atuarão por meio de apoio matricial, propiciando retaguarda e suporte nas respectivas especialidades para as equipes de referência, visando a atenção integral ao usuário.*

19. *Diretrizes terapêuticas e protocolos clínicos serão adotados para garantir intervenções seguras e resolutivas, além de evitar ações desnecessárias, qualificando a assistência prestada ao usuário, de acordo com o estabelecido pelo SUS;*

20. *Cabe ao hospital identificar e divulgar os profissionais que são responsáveis pelo cuidado do paciente nas unidades de internação e pronto atendimento nos ambulatórios de especialidades e nos demais serviços;*

21. *A alta hospitalar responsável, entendida como transferência do cuidado, será realizada por meio de:*

I - Orientação dos pacientes e familiares quanto à continuidade do tratamento, reforçando a autonomia do sujeito, proporcionando o autocuidado;

II - Articulação da continuidade do cuidado com os demais pontos de atenção da RAS, em particular a atenção básica;

22. *Cumprir os compromissos contratualizados, zelando pela qualidade e resolutividade da assistência;*

23. *Utilizar diretrizes terapêuticas e protocolos clínicos validados pelos gestores;*

24. Manter o serviço de urgência e emergência geral ou especializado, em funcionamento 24 (vinte e quatro) horas por dia, nos 7 (sete) dias da semana, e implantar acolhimento com protocolo de classificação de risco;
25. Realizar a gestão de leitos hospitalares com vistas à otimização da utilização;
26. Implantar o atendimento humanizado, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Humanização (PNH);
27. Garantir assistência igualitária sem discriminação de qualquer natureza;
28. Garantir a igualdade de acesso e qualidade do atendimento aos usuários nas ações e serviços contratualizados em caso de oferta simultânea com financiamento privado;
29. Garantir que todo o corpo clínico realize a prestação de ações e serviços para o SUS nas respectivas especialidades, sempre que estas estejam previstas no Anexo Técnico I - Metas Hospitalares;
30. Promover a visita ampliada para os usuários internados;
31. Garantir a presença de acompanhante para crianças, adolescentes, gestantes, idosos e indígenas, de acordo com as legislações específicas;
32. Disponibilizar informações sobre as intervenções, solicitando ao usuário consentimento livre e esclarecido para a realização procedimentos terapêuticos e diagnósticos, de acordo com legislações específicas;
33. Notificar suspeitas de violência e negligência, de acordo com a legislação específica; e
34. Disponibilizar o acesso dos prontuários à autoridade sanitária, bem como aos usuários e pais ou responsáveis de menores, de acordo com o código de ética médica.

3.2 – DA GESTÃO HOSPITALAR:

1. Garantia do acesso e qualidade da assistência;
2. Cumprir de metas pactuadas na contratualização com o gestor;
3. Eficiência e transparéncia da aplicação dos recursos;
4. Planejamento participativo e democrático;
5. Desenvolver estratégias para monitoramento e avaliação dos compromissos e metas pactuados na contratualização e da qualidade das ações e serviços de forma sistemática e em conjunto com as instâncias gestoras do SUS, utilizando-se dos resultados para subsidiar o processo de planejamento e gestão;
6. Gestão participativa e democrática, a atuação da ouvidoria e as pesquisas de satisfação do usuário serão dispositivos de avaliação da gestão interna do hospital;
7. A ambição hospitalar deverá adotar uma arquitetura inclusiva e com acessibilidade, seguindo as normas e legislações vigentes;
8. Para efeito de investimento pelo SUS, a direção do Hospital pactuará junto ao gestor do SUS a demanda para ampliação ou reforma da capacidade instalada e incorporação de tecnologias que impliquem em acréscimos na contratualização;
9. Informar aos trabalhadores os compromissos e metas da contratualização, implementando dispositivos para o seu fiel cumprimento;
10. Garantir o cumprimento das metas e compromissos contratualizados frente ao corpo clínico;
11. Disponibilizar a totalidade das ações e serviços de saúde contratualizados para a regulação do gestor;
12. Participar da comissão de acompanhamento da contratualização;

13. Os casos que demandarem a utilização de equipamentos, que porventura venham apresentar defeitos técnicos ou que necessitem de intervalos de uso para a manutenção ou substituição, bem como a ausência temporária de profissionais, serão comunicados a Secretaria Municipal de Saúde com as propostas de soluções visando a não interrupção da assistência;

14. Disponibilizar mensalmente a documentação comprobatória da execução dos serviços assistenciais, conforme o fluxo de encaminhamento e o formato das informações pactuados com o **CONTRATANTE**;

15. Encaminhar, mensalmente, ao gestor municipal, os dados referentes à alimentação dos sistemas de informações da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais - SES/MG e do Ministério da Saúde;

16. Manter atualizado o prontuário médico dos pacientes e o arquivo médico, conforme determinações do Conselho Federal de Medicina;

17. Justificar as razões técnicas da não realização de qualquer ato profissional quando requerido, por escrito, pelo paciente ou por seu responsável;

18. Submeter-se à regulação pactuada com o Gestor Municipal;

19. Garantir o acesso dos Conselhos de Saúde aos serviços contratados no exercício de seu poder de fiscalização;

20. Manter afixado, em local visível aos seus usuários, conforme modelo padronizado pela SES/MG, os seguintes avisos:

1 - ‘estabelecimento integrante da rede SUS e da gratuidade dos serviços prestados nessa condição’;

2 - ‘informações da Ouvidoria Geral do SUS, para sugestões, reclamações e denúncias’.

21. Cumprir as diretrizes das políticas de saúde federal, estadual e municipal, em especial as diretrizes da Política Nacional de Humanização - PNH;

22. Responsabilizar-se pela indenização de dano causado ao paciente, decorrentes de ação ou omissão voluntária, ou de negligência, imperícia ou imprudência, praticados por seus empregados, assegurando-se o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, sem prejuízo da aplicação das demais sanções cabíveis;

23. Responsabilizar-se por cobrança indevida feita ao paciente ou ao seu representante, por profissional empregado, vinculado ou preposto, em razão da execução deste contrato;

24. Respeitar a decisão do paciente ao consentir ou recusar prestação de serviços de saúde, salvo nos casos de iminente risco de morte ou obrigação legal;

25. As prescrições de medicamentos observarão a política nacional de medicamentos (RENAME e Genéricos), excetuadas as situações ressalvadas em protocolos aprovados pela ANVISA ou pela Comissão de Farmacoterapêutica do **CONTRATADO**;

26. Os protocolos técnicos de atendimentos adotados terão como referência os estabelecidos pelo ministério da saúde e pelos gestores estaduais e municipais;

27. Fornecer ao paciente atendido, por ocasião de sua saída - na Unidade Hospitalar - relatório de atendimento prestado, nomeado "Sumário de Alta", do qual devem constar, no mínimo, os seguintes dados:

a. Nome do paciente

b. Nome da unidade de atendimento

c. Localização do serviço/hospital (Endereço, Município, Estado)

d. Motivo do atendimento (CID-10)

e. Data de admissão e data da alta (em caso de internação)

f. Procedimentos realizados e tipo de órtese, prótese e/ou materiais empregados, quando for o caso;

28. A segunda via do relatório de que trata o item anterior, deverá ser arquivada no Prontuário do Paciente, quando o Prontuário não for eletrônico com assinatura digital;

29. Solicitar à respectiva Central de Regulação Assistencial todas as internações/transferências hospitalares.

3.3 – DA AVALIAÇÃO:

3.3.1 - QUANTO AO EIXO DE AVALIAÇÃO, COMPETE AO HOSPITAL:

1. Acompanhar os resultados internos, visando à segurança, efetividade e eficiência na qualidade dos serviços;

2. Avaliar o cumprimento das metas e a resolutividade das ações e serviços por meio de indicadores quali-quantitativos estabelecidas no instrumento formal de contratualização;

3. Avaliar a satisfação dos usuários e dos acompanhantes;

4. Participar dos processos de avaliação estabelecidos pelo Gestor do SUS;

5. Realizar auditoria clínica para monitoramento da qualidade da assistência e do controle de riscos;

6. Monitorar a execução orçamentária e zelar pela adequada utilização dos recursos financeiros previstos no instrumento formal de contratualização;

7. **O HOSPITAL** ora contratualizado monitorará os seguintes indicadores gerais:

I - taxa de ocupação de leitos;

II - tempo médio de permanência para leitos de clínica médica;

III - tempo médio de permanência para leitos cirúrgicos; e

IV - taxa de mortalidade institucional;

8. **O HOSPITAL** ora contratualizado que dispõe de unidade de terapia intensiva (UTI) monitorará, ainda, os seguintes indicadores:

I - Taxa de ocupação de leitos de UTI;

II - Densidade de incidência de infecção por cateter venoso central (CVC).

9. Poderão ser criados outros indicadores a serem monitorados, além dos dispostos na Portaria nº 3410, 30.12.2013, através de pactuação entre o Gestor Público de Saúde e o **HOSPITAL** ...

Desta forma, considerando que os indicadores citados já estão descritos no contrato, estes serão também utilizados como indicadores de avaliação, com exame e aferição por parte da Comissão de Avaliação.

Doravante também serão adotados relatórios nas reuniões trimestrais da Comissão de Avaliação, que comprovem o atingimento das taxas e percentuais, seguindo os parâmetros do Pró-Hosp, onde estes indicadores já são avaliados e vinculados ao repasse do recurso.”

Análise do Controle Interno

As informações e explicações da Prefeitura, expostas por meio de sua manifestação, foram consideradas nas análises da equipe de fiscalização, a qual conclui pelo acatamento parcial dos argumentos apresentados.

Primeiramente, importa esclarecer que a Prefeitura cita em sua manifestação os Contratos nº 010 e 011, ambos de 2012, firmados com o HIC e o HSA, respectivamente. Esses contratos, porém, não foram objetos de análise pela equipe. Conforme relatado, as apontadas inconsistências se baseiam nas análises dos contratos posteriores, firmados pela SMS e vigentes a partir de março/abril de 2014.

Em sua manifestação, a Prefeitura contesta o apontamento da fiscalização, afirmando que ambos os contratos, nº 045 e 062/2014, incorporaram as alterações da Portaria GM/MS nº 3.410/2013. No que concerne a essa afirmação, revisa-se o entendimento da equipe de que esses contratos apenas se limitaram a reproduzir os termos dos antigos contratos da SES. Realmente, na linha do que defende o gestor municipal em sua manifestação, foram introduzidos aos novos contratos de 2014 várias das disposições da Portaria nº 3.410/2013. Porém, essa atualização às novas disposições fica evidente apenas nos textos das cláusulas contratuais, que constam da primeira parte dos contratos. Conforme apontado pela equipe, “*em especial quanto ao seu anexo técnico (plano operativo ou documento descritivo)*”, ou seja, a segunda parte dos contratos, não ocorreram alterações significativas em comparação com os contratos anteriores. Nesse sentido, mantém-se o entendimento de que ambos os contratos vigentes, do HIC e do HSA, precisam evoluir, especialmente quanto às duas questões levantadas: identificação incompleta dos recursos orçamentários e insuficiência dos indicadores pactuados. Ambas as questões se relacionam a dados e informações que devem compor a segunda parte dos contratos.

Para melhor esclarecimento, expõe-se a seguir, mediante tópicos, as análises das duas questões citadas:

- Quanto à identificação incompleta dos recursos orçamentários

Sobre a situação do HIC, a Prefeitura informa que, com a habilitação do serviço de oncologia do Hospital, irá firmar novo contrato com a indicação de todos os recursos a repassar. A formalização de um novo contrato com o HIC torna-se, neste momento, imprescindível, mas não somente em função da necessidade de se incorporar os valores envolvidos com o serviço de oncologia recentemente habilitado. O contrato atual, nº 45/2014, não expõe em seu Plano Operativo os recursos municipais repassados mensalmente ao Hospital. Reitera-se, portanto, o fato constatado de que não estão disponíveis os dados relativos aos valores previstos de repasses com recursos municipais que custeiam de forma complementar os plantões presenciais e de sobreaviso no HIC. Mesmo que tais objetos estejam firmados em outros contratos (por exemplo, os citados Contratos nº 43/2014 e 162/2017), todos os recursos públicos, de custeio e investimento, que compõe o orçamento do hospital deverão também ser informados no instrumento formal de contratualização.

Sobre a situação do HSA, a Prefeitura sublinha que: “*É de ressaltar que não há investimento financeiro da esfera municipal*”. Essa informação, porém, não consta no contrato vigente com o HSA.

- Quanto à insuficiência dos indicadores pactuados

O gestor municipal, em sua manifestação, faz confusão ao misturar os indicadores passíveis de utilização para monitoramento de resultados dos serviços prestados (previstos nos Itens 7,

8 e 9 da Cláusula Terceira - Do Eixo Avaliação, em ambos os Contratos) com os indicadores qualitativos, estabelecidos nos Planos Operativos Anuais.

Tanto os indicadores de monitoramento da Cláusula Terceira quanto o único indicador de avaliação qualitativa firmado no Plano Operativo devem ser objeto de aferição e análise por parte da respectiva Comissão de Acompanhamento da Contratualização, conforme exprime o gestor ao final de sua manifestação. Contudo, apenas aqueles indicadores de qualidade, identificados e detalhados no Plano Operativo – inclusive com explicações sobre a forma de cálculo para apuração do alcance das metas – podem ocasionar efeitos financeiros, ou seja, sobre o valor de parte dos repasses mensais da parcela pré-fixada. É sobre esses indicadores de qualidade, previstos no Plano Operativo, que se ressalva como insuficientes. Portanto, mantém-se o fato apontado de que a avaliação qualitativa de ambos os hospitais se restringe a um único indicador do “Eixo de Assistência”, relacionado ao acesso dos pacientes; aspectos de eficiência, de efetividade e segurança não estão contemplados nos modelos de avaliação desses contratos. Assim como, 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.

2.2.2. Irregularidade na aplicação dos recursos destinados a Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar.

Fato

No período de janeiro de 2016 a junho de 2017, os recursos de contrapartidas para a execução dos serviços de saúde de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar – MAC, de Curvelo/MG, foram provenientes das fontes Federal, através do Fundo Nacional de Saúde, fonte Estadual, por meio do Fundo Estadual de Saúde de Minas Gerais - FES e Municipal, disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Curvelo/MG, nos seguintes montantes:

Repasso de recursos para custeio da Média e Alta Complexidade de Curvelo/MG

Exercício	União	Estado	Município	Total
2016	18.294.942,38	6.487.665,10	12.561.233,54	37.343.841,02
2017 (até junho)	9.136.292,20	2.190.120,95	5.576.462,45	16.902.875,60
Total	27.431.234,58	8.677.786,05	18.137.695,99	54.246.716,62
Dedução de empréstimos ⁽¹⁾	(5.100.783,37)			
Líquido recebido da União	22.330.451,21			Não se aplica.

Fontes: Relatórios do FNS, razões analíticos contábeis e extratos bancários, relatório de contrapartidas estaduais, relação analítica dos pagamentos MAC municipais.

Obs.: (1) Dos recursos da União foram descontados amortizações consignadas de empréstimos, junto à Caixa, de instituições hospitalares, recebendo o FMS e repassando aos Hospitais a menos R\$3.552.892,37 (em 2016) e R\$1.547.891,00 (em 2017), somando R\$5.100.783,37.

No mesmo período, com os recursos de origem **Federal**, os gastos de manutenção das ações e dos serviços de saúde de Média e Alta Complexidade demandaram os seguintes dispêndios, apurados por prestador de serviço ou setor próprio de saúde/assistência:

Pagamentos com recursos da Média e Alta Complexidade

Beneficiários	2016	2017 (até junho)	Total
Hospital Imaculada Conceição-HIC (1)	5.857.592,05	2.937.705,50	8.795.297,55
Hospital Santo Antônio-HSA (2)	7.420.657,93	3.721.468,81	11.142.126,74
Cismev-Consórcio Interm.de Saúde (3)	654.538,11	302.953,60	957.491,71

Apae-Ass..Pais Amigos Excepcionais(4)	98.467,30	69.036,94	167.504,24
Prótese Dental Ltda (5)	62.124,00	12.516,00	74.640,00
CAPS-Centro Atenção Psicossocial (6)	76.320,26	26.201,79	102.522,05
Vita Cell Laboratórios Ltda (7)	92.087,46	35.280,19	127.367,65
Laboratório Municipal (8)	1.989,36	477,12	2.466,48
TFD – Tratamento Fora do Domicílio(9)	702.786,92	140.518,94	843.305,86
Outros (10)	64.558,16	3.365,00	67.923,16
Total	15.031.121,55	7.249.523,89	22.280.645,44

Fontes: Razões analíticos contábeis, extratos bancários, planilhas e demonstrativos, processos de pagamentos;

Obs.: Discriminação dos objetos:

- (1) Contratualização para atendimento a Programação Pactuada Integrada – PPI, de Média e Alta Complexidade;
- (2) Idem HIC, com ênfase a tratamentos de nefrologia;
- (3) Complementos médicos referente exames, consultas, traumas ortopédicos e plantões;
- (4) Exames e consultas destinados a público excepcional;
- (5) Aquisição de próteses dentárias;
- (6) Despesas de recursos humanos e materiais com atenção psicossocial;
- (7) Exames de laboratórios específicos, de anatomia patológica e citopatologia;
- (8) Despesas com laboratório municipal;
- (9) Despesas com vans e micro-ônibus para deslocamento para centros de referência e de UTI móvel;
- (10) Gastos de manutenção: agua, energia, oxigênio, etc.

A verificação da aplicação dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais do Bloco MAC envolveu análise de preços praticados, da regularidade nas contratações de serviços e a efetiva prestação dos serviços contratados, mediante entrevista de pacientes, selecionados por amostra probabilística estratificada. Verificou-se, ainda se a utilização dos recursos se deu, exclusivamente, em ações e serviços referentes à Média e Alta Complexidade. Das análises efetuadas ressalva-se o pagamento a maior do Incentivo de Adesão à Contratualização – IAC, identificado a partir da Portaria GM/MS 142, de 27/01/2014, como Incentivo à Qualificação da Gestão Hospitalar - IGH.

Trata-se da parcela paga mensalmente ao Hospital Santo Antônio a título de incentivo à manutenção de leitos, destinados ao atendimento no âmbito do SUS, cuja composição é estabelecida pelas seguintes Portarias do Ministério da Saúde e transferida pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS ao Fundo Municipal de Saúde – FMS de Curvelo:

Composição do IAC/IGH – Hospital Santo Antônio

Portarias GM/MS	Valor
2486/2007	R\$20.067,03
3130/2008	R\$4.013,41
2506/2011	R\$18.823,21
1416/2012	R\$14.910,30
3172/2012	R\$910,45
3166/2013	R\$53.882,72
Soma	R\$112.607,12
Alteração da PRT 3166/2013 pela PRT 175/2014	(R\$41.695,35)
Total	R\$70.911,77

Desde janeiro de 2014, com a alteração do valor do IAC/IGH pela Portaria GM/MS 175/2014, o valor repassado pelo FNS para o FMS de Curvelo/MG passou a ser de R\$70.911,97. No entanto, o Contrato firmado com o Hospital Santo Antônio - HSA, na Programação Orçamentária constante do Anexo Técnico I manteve o valor de R\$112.607,12, que é

repassado mensalmente ao HSA. Foi realizado repasse a maior durante 42 meses, de janeiro de 2014 a junho de 2017, no montante de R\$1.751.204,70.

O valor do IAC/IGH pago ao Hospital Imaculada Conceição não apresentou a mesma distorção, sendo contratado pelo valor correto.

Finalmente, chamou a atenção o saldo em torno de R\$900.000, na conta 624.056-1 da Caixa Econômica Federal, nos meses de abril, maio e junho de 2017, equivalente a todo o recurso do Teto Municipal MAC de um mês.

Foram constatados, ainda, atrasos pontuais no pagamento de parcelas aos Hospitais, por falhas administrativas, já regularizadas nos meses de julho e agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 302/2017/GP, de 04 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo/MG apresentou a seguinte manifestação:

“Reconhecemos a distorção do valor referente ao IGH pago ao Hospital Santo Antônio, uma vez que não tivemos acesso a tempo e a modo à Portaria 175/2014, que alterou o critério do repasse anteriormente fixado pela Portaria 3166/2013.

Desta forma, informamos que a Administração Municipal, através da Secretaria Municipal de Saúde e a Controladoria do Município, já envidam esforços para correção do valor do repasse já a partir do mês de setembro, bem como na apuração do valor repassado a maior, devidamente corrigido, para resarcimento ao erário.”.

Análise do Controle Interno

Os gestores municipais reconheceram a falha e informaram estar envidando esforços para a regularização do repasse e cobrança dos repasses indevidos.

2.2.3. Serviços de controle e avaliação e de auditoria do SUS parcialmente atendidos.

Fato

A Prefeitura Municipal de Curvelo/MG criou pelo Decreto nº 2.147, de 21/06/2012, a Comissão de Acompanhamento e de Avaliação, no âmbito das atividades do Sistema Único de Saúde daquele município, para o acompanhamento das metas qualitativas e quantitativas, por meio dos indicadores estabelecidos, nos contratos de prestação de serviço ambulatoriais e hospitalares firmados por Entidades prestadoras com o Fundo Municipal de Saúde.

Este Decreto permaneceu vigente até 26/07/2017, já com os membros da Comissão desatualizados, quando, então, foi substituído, após acionamento desta equipe de fiscalização, pelo Decreto nº 3.153, agora constando os atuais integrantes.

Encontra-se estruturado, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Curvelo, o SCA - Serviço de Controle e Avaliação, informatizado, com estrutura exclusiva para a atividade, cujas normas municipais, contudo, são de 2004, estabelecidas quando da edição da Lei nº 2.297, de 25/08/2004, que criou o Sistema Municipal de Auditoria – SMA da Secretaria Municipal de Saúde, as quais integraram como Anexo Único, necessitando serem atualizadas. A Regulação da Média e Alta Complexidade se dá pelo Setor de Tratamento Fora do Domicílio – TFD, que utiliza o sistema SUS-Fácil disponibilizado pela Secretaria de Estado da Saúde – SES. A Comissão de Acompanhamento, integrada por membros do Setor e dos Contratados, realiza avaliações quadrimestrais de desempenho dos serviços prestados.

O SCA necessita aperfeiçoar sua atuação com atividades como:

- verificação da qualidade de terapias e exames complementares;
- acompanhamento dos serviços prestados e da qualidade deles;
- mecanismos de aferição da satisfação do usuário; e
- atuação com relação a existência de filas, demanda reprimida e outras dificuldades de acesso da população.

Dos contratos firmados com os dois principais prestadores de serviço de Média e Alta Complexidade, desde 2012, quando o município passou a Gestão Plena, um deles, o do Hospital Santo Antônio, só foi consolidado em maio de 2017; até então existiam diversos Termos e Convênios cobrindo o atendimento das diversas ações. O outro, o do Hospital Imaculada Conceição, ainda possui essa diversidade de instrumentos, pretendendo os gestores que sejam consolidados apenas no próximo vencimento, em abril de 2018.

Com relação à atuação de componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, foi apresentada a Lei nº 2.297/2004, já mencionada, editada para atendimento em âmbito municipal do disposto no Decreto Federal nº 1.651, de 28/09/1995, que regulamentou o citado Sistema. No entanto, não existe estrutura organizacional nem recursos humanos disponíveis para essa atuação no município. Pelo Ofício nº 146/ADM/SMS/2017, de 07/08/2017, a gestora afirmou que “...até o momento o serviço ainda não foi estruturado pelo Município. Em casos eventuais, onde há a necessidade pontual de alguma auditoria os médicos do Serviço de Avaliação e Controle é que executam”. Tal atuação mostra-se deficiente diante da amplitude dos trabalhos que se espera do Sistema Municipal de Auditoria, previstos na sua própria Lei de criação, não só com enfoque técnico operacional do sistema SUS, mas atuando 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, o que não vem ocorrendo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 302/2017/GP, de 04 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo/MG apresentou a seguinte manifestação:

“O Município encaminhará à Câmara de Vereadores, projeto de lei objetivando atualizar a Lei nº 2.297, de 25 de agosto de 2004, que criou o Sistema Municipal de Auditoria. Como indicado no parecer preliminar, serão incluídas as atividades de verificação de qualidade de terapias e exames complementares, acompanhamento dos serviços prestados e da qualidade deles e mecanismos de aferição da satisfação do usuário.

Conforme já informado, o Município de Curvelo ainda não tem instituído Sistema Nacional de Auditoria, contando apenas com profissionais revisores, para o serviço de controle, avaliação e auditoria.

Porém, com aumento da demanda no que diz respeito à oferta da prestação de serviços, o município objetiva a implementação do serviço de auditoria in loco, para verificações externas e fiscalizações atuantes, para melhor acompanhamento e gestão dos contratos, conforme apontado.”.

Análise do Controle Interno

Segundo seus gestores, o Município estará implementando atualização da legislação, cabendo dotar de estrutura organizacional e recursos humanos aptos a desenvolver todas as atividades inerentes ao Sistema Municipal de Auditoria, integrado ao Sistema Nacional de Auditoria, conforme preconizado no Decreto Federal nº 1.651, de 28/09/1995.

2.2.4. Insuficiência das ações de transparência implementadas pela Prefeitura de Curvelo/MG no que tange às contratualizações.

Fato

Segundo a Constituição Federal, art. 37, caput, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, a Lei nº 12.527/2011, denominada “Lei de Acesso à Informação”, estabelece em seu art. 3º a observância da publicidade como regra, nos seguintes termos:

“Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;”*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.”*

A Portaria GM/MS nº 3.390/2013, que institui a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), afirma em seu art. 29 que os gestores de saúde formalizarão a relação com os hospitais que prestam ações e serviços ao SUS por meio de instrumentos formais de contratualização, independente de sua natureza jurídica, esfera administrativa e de gestão. A

Portaria GM/MS nº 3.410/2013, por sua vez, estabelece as diretrizes para a contratualização dos hospitais no âmbito do SUS.

Assim, interpretando de forma integrada as disposições dessas portarias com as da Lei de Acesso à Informação, conclui-se pela necessidade da adoção do princípio da publicidade e do controle social sobre os atos relacionados à contratualização.

No sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Curvelo, há um ícone que permite acesso ao denominado “Portal da Transparência” do município. Na janela aberta, ficam disponíveis para consultas informações sobre: os editais de licitações, a legislação municipal, os gastos detalhados com pessoal, os convênios pactuados e outros. Sobre o tema “execução orçamentária”, o Portal permite a utilização de dois caminhos para consulta: um que abre conexão com sistema da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (<http://www.transparencia.mg.gov.br/municipios/curvelo>) e outro que conecta com sistema do Tribunal de Contas do Estado (<http://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>). Contudo, em ambas as opções de consulta, constatou-se que não é possível abrir ou realizar o *download* dos contratos firmados pela Prefeitura Municipal. Portanto, os contratos e os planos operativos (documentos descritivos) firmados com o Hospital Imaculada Conceição e com o Hospital Santo Antônio não estão disponíveis. Ademais, não há divulgação de dados sobre os repasses financeiros efetuados pelo Fundo Municipal de Saúde aos hospitais e dos resultados das avaliações quadrimestrais de desempenho apurados pelas respectivas Comissões de Acompanhamento.

Conclui-se, então, que as ações de transparência implementadas pela Prefeitura, no que se refere aos documentos da contratualização, são insuficientes, tendo em vista uma efetiva transparência ativa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 302/2017/GP, de 04 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Curvelo/MG apresentou a seguinte manifestação:

“O Portal da Transparência do Município de Curvelo encontra-se em fase de reformulação para contemplar a publicação dos contratos e anexos, na forma prevista na Lei 12.527/2011. Estima-se o prazo de 90 (noventa) dias para conclusão do trabalho, onde será possibilitado o amplo acesso às informações dos contratos, planos operativos, dados de repasses financeiros aos hospitais e resultados de avaliações quadrimestrais de desempenho.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Curvelo/MG indicou as medidas que pretende adotar visando ampliar a transparência das informações do executivo municipal, de forma que possibilite o amplo acesso aos contratos, planos operativos e outros documentos relacionados às contratualizações dos Hospitais Imaculada Conceição e Santo Antônio.

3. Conclusão

Em decorrência dos exames realizados e dos fatos apontados neste relatório, foram constatadas as seguintes situações, que constituem ressalvas ao pleno funcionamento do Bloco de Média e Alta Complexidade, de acordo com os normativos vigentes:

- a) Falhas nas contratualizações do Hospital Imaculada Conceição e do Hospital Santo Antônio realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Curvelo/MG;
- b) Irregularidade na aplicação dos recursos destinados à Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;
- c) Insuficiência dos serviços de controle e avaliação e de auditoria do SUS;
- d) Insuficiência das ações de transparência implementadas pela Prefeitura de Curvelo/MG em relação às contratualizações de serviços de saúde.

Ordem de Serviço: 201700675

Município/UF: Curvelo/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 758733

Unidade Examinada: HOSPITAL IMACULADA CONCEICAO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.785.689,30

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 31 de julho a 4 de agosto de 2017, na cidade de Curvelo/MG, sobre a aplicação dos recursos do Convênio nº 758733/2011 - Aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, celebrado entre o Ministério da Saúde, na condição de concedente e, na condição de convenente, o Hospital Imaculada Conceição, entidade filantrópica sem fins lucrativos, com sede na circunscrição municipal retroassinalada.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação do recurso financeiro federal repassado ao convenente, no valor de R\$ 1.000.000,00, para a execução do plano de trabalho afeto ao instrumento pactuado entre as partes signatárias do convênio.

A ação fiscalizada destinou-se à análise da execução do convênio, considerando, entre outras ações, a aplicação de testes substantivos visando à comprovação da existência material dos itens adquiridos com os recursos do convênio. A adoção de tal premissa fez-se necessária, tendo em vista a identificação de outros convênios firmados por aquela entidade filantrópica e o Ministério da Saúde, envolvendo a aquisição de objetos similares. Além do convênio citado, foram incluídos nos testes substantivos de fiscalização, os elementos relacionados aos Convênios nºs 824852/2015, 821960/2015, 810124/2014, 775133/2012, 759504/2011.

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. Sobre a execução do Plano de Trabalho do Convênio nº 758733/2011.

Fato

Em 26 de dezembro de 2011, foi firmado o Convênio nº 758733/2011, no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), entre o Ministério da Saúde e o Hospital Imaculada Conceição, CNPJ nº 16.881.161/0001-71, com sede à Avenida Timbiras nº 590, Bairro Tibira, Curvelo/MG, tendo como objeto a “aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS (...).” A publicação do extrato do instrumento avençado deu-se em 5 de janeiro de 2012. O Plano de Trabalho do convênio, inicialmente acordado, estabelecerá o seguinte:

Tabela: Plano de Aplicação Resumido – Convênio nº 758733/2011

Item Resumido	Quantidade	Unitário R\$	Total R\$
Aparelho para Braquiterapia	01	750.000,00	750.000,00
Gerador de Energia	01	150.000,00	150.000,00
Carrinho de Anestesia	02	50.000,00	100.000,00
Total			1.000.000,00

Fonte: documentação do convênio disponibilizada à equipe.

A vigência inicialmente acordada era até 26 de dezembro de 2012. Em 13 de novembro de 2012, com a respectiva publicação no DOU de 16 de novembro de 2012, foi ajustada, de ofício, a prorrogação do termo de convênio, reestabelecendo-se a vigência até 22 de agosto de 2013.

Em 21 de julho de 2014, por intermédio do Ofício nº 132/ADM/HIC, a entidade filantrópica procedeu à abertura ao pedido de modificação do Plano de Trabalho junto ao Ministério da Saúde. O objetivo da mudança residia na substituição do item “Carro de Anestesia” por um analisador bioquímico e por uma autoclave horizontal. As justificativas foram acostadas em documento eletrônico de *Solicitação de Ajuste de Plano de Trabalho*, afeto ao citado expediente.

O Ministério da Saúde, por força do Parecer Técnico nº 2/2015, de 12 de janeiro de 2015, deu negativa ao pleito apresentado pela entidade filantrópica.

Em 13 de agosto de 2013, foi realizada proposta de dilação do prazo de vigência, por meio do Ofício nº 146/ADM/HIC, de iniciativa da entidade filantrópica. Em 29 de novembro de 2013, com a respectiva publicação no DOU de 4 de dezembro de 2013, foi celebrado o *Primeiro Termo Aditivo Simplificado*, reestabelecendo-se a vigência até 22 de agosto de 2014.

Na data de 8 de agosto de 2014, com publicação no DOU de 18 de agosto de 2014, foi efetivado o *Segundo Termo Aditivo Simplificado*, prorrogando-se a vigência até 22 de maio de 2015.

Em 23 de março de 2015, procedera a entidade filantrópica a uma nova iniciativa quanto ao pedido de ajuste do Plano de Trabalho, por meio do Ofício nº 65/HIC/2015. O objetivo dessa alteração pautava-se na substituição do item “Carro de Anestesia” por camas tipo “fawler”. As justificativas foram apresentadas no citado expediente, bem como, em documento eletrônico de *Solicitação de Ajuste de Plano de Trabalho*, afeto ao mencionado Ofício.

Neste interstício, em 25 de maio de 2015, com publicação no DOU de 8 de junho de 2015, foi efetivado o *Terceiro Termo Aditivo Simplificado*, prorrogando-se a vigência até 22 de maio de 2016.

E, em 27 de maio de 2016, com publicação no DOU de 1 de junho de 2016, foi efetivado o *Quarto Termo Aditivo Simplificado*, prorrogando-se a vigência até 24 de maio de 2017.

Por fim, acrescenta-se que a iniciativa propugnada pela mudança qualitativa do Plano de Trabalho, objeto do expediente datado de 23 de maio de 2015, foi aprovada por meio do Parecer Técnico nº 37/2016, do Ministério da Saúde, exarado em 6 de junho de 2016.

Por conseguinte, o Plano de Trabalho do Convênio, devidamente ajustado, estabeleceu o seguinte:

Tabela: Plano de Aplicação Resumido – Convênio nº 758733/2011

Item Resumido	Quantidade	Unitário R\$	Total R\$
Aparelho para Braquiterapia	1	601.545,00	601.545,00
Gerador de Energia	1	113.000,00	113.000,00
Eletrocardiógrafo	4	6.490,00	25.960,00
Ventilador Pulmonar	4	41.517,70	166.070,80
Carro Maca Avançado	6	8.243,94	49.463,64
Cama Hospitalar Tipo “Fawler” Elétrica	15	2.812,03	42.180,56
Sofá Cama Hospitalar	1	1.780,00	1.780,00
Total			1.000.000,00

Fonte: documentação do convênio disponibilizada à equipe.

Em consulta à documentação do convênio, obteve-se o seguinte panorama afeto à execução do plano de trabalho do instrumento avançado, com posição de junho/2017:

Tabela: Plano de Aplicação Executado – Convênio nº 758733/2011

Item Resumido	Quantidade	Preços Praticados		
		Unitário R\$	Total R\$	Cotação Prévia de Preços Nº
Aparelho para Braquiterapia	1	601.545,00	601.545,00	*1A/2013
Gerador de Energia	1	113.000,00	113.000,00	* 3/2012
Eletrocardiógrafo	4	6.450,00	25.800,00	18/2017
Ventilador Pulmonar	4	32.850,00	131.400,00	10/2017
Carro Maca Avançado	6	6.100,00	36.600,00	6/2017
Sofá Cama Hospitalar	1	1.400,00	1.400,00	6/2017
Cama Hospitalar Tipo “Fawler” Elétrica	15	7.335,00	110.025,00	13/2017
Total Executado			1.019.770,00	

Fonte: documentação do convênio disponibilizada à equipe. * Modalidades adicionais adotadas: Pregão Eletrônico Internacional nº 1A/2013; Pregão Eletrônico nº 3/2012. Parte do saldo de aplicações financeiras dos recursos também foi utilizado na execução do referido Plano de Trabalho.

2.1.2. Aplicação dos testes de verificação patrimonial nos equipamentos adquiridos com recursos do Convênio nº 758733/2011 resulta em equipamento sem utilização.

Fato

Por intermédio da realização de teste substantivo de confirmação de existências, foram considerados os seguintes itens no âmbito dos controles patrimoniais exercidos sobre o Convênio nº 758733/2011, executado pelo Hospital Imaculada Conceição com recursos

públicos federais. O total contábil testado perfez o percentual de 100% de todos os itens de patrimônio constantes do “Sistema de Gerenciamento Hospitalar – Patrimonial” informados pela entidade filantrópica para o respectivo termo convencionado:

Quadro: Itens Patrimoniais Testados - Convênio nº 758733/2011

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil	Local	Situação
27159745	Eletrocardiógrafo	6.450,00	Ambulatório	Localizado
27159746	Eletrocardiógrafo	6.450,00	Pavilhão Tia Catarina	Localizado
27159747	Eletrocardiógrafo	6.450,00	Maternidade	Localizado
27159748	Eletrocardiógrafo	6.450,00	Pediatria	Localizado
27159752	Ventilador Pulmonar	32.332,68	UTI	Localizado
27159753	Ventilador Pulmonar	32.332,68	UTI	Localizado
27159754	Ventilador Pulmonar	32.332,68	UTI	Localizado
27159755	Ventilador Pulmonar	32.332,68	UTI	Localizado
00000130	Gerador de Energia	113.000,00	Área Externa	Localizado
27159681	Carro Maca Hidráulico	5.809,52	Pronto Atendimento	Localizado
27159682	Carro Maca Hidráulico	5.809,52	Pronto Atendimento	Localizado
27159683	Carro Maca Hidráulico	5.809,52	Pronto Atendimento	Localizado
27159684	Carro Maca Hidráulico	5.809,52	Pronto Atendimento	Localizado
27159685	Carro Maca Hidráulico	5.809,52	Pronto Atendimento	Localizado
27159686	Carro Maca Hidráulico	5.809,52	Emergência	Localizado
27159687	Sofá Cama	1.400,00	Pavilhão Tia Catarina	Localizado
27159756	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159757	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159758	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159759	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159760	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159761	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159762	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159763	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159764	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159765	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159766	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159767	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159768	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
27159769	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória

27159770	Cama Hospitalar Motorizada	6.985,71	UTI	Insatisfatória
00001625	Braquiterapia	601.545,00	Instituto do Câncer	Localizado
Total de Itens Patrimoniais Testados R\$	1.010.718,49			
Total de Itens Patrimoniais Informados R\$	1.010.718,49			
Percentual Testado	100%			

A confirmação dos itens patrimoniais nºs 27159756, 27159757, 27159758, 27159759, 27159760, 27159761, 27159762, 27159763, 27159764, 27159765, 27159766, 27159767, 27159768, 27159769 e 27159770 resultara-se insatisfatória uma vez que esses itens, no momento da aplicação dos testes substantivos, não se encontravam no local informado pela entidade filantrópica, constante do respectivo sistema de gerenciamento patrimonial.

No depósito de materiais do hospital foram identificadas cerca de dez camas hospitalares, devidamente acondicionadas por material plástico e por papelão, correspondentes às embalagens originais dos produtos. Devido ao armazenamento e à própria disposição desses produtos com outros materiais, no depósito da entidade, resultou prejudicada a coleta de todos os elementos necessários à realização de teste substantivo para a obtenção do exato grau de correlação de todos os itens sob análise com aqueles inerentes ao plano de trabalho do Convênio nº 758733/2011. Não foram detectados riscos imediatos à integridade desses artigos.



Contudo, registra-se como grave o fato de o equipamento de braquiterapia, importado da empresa Elekta, em 18/04/2014, não estar em operação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou as seguintes manifestações:

“Após compra e recebimento dos itens citados acima, não foi possível a troca/instalação imediata das mesmas, visto que o destino final de alocação trata-se de locais de tratamento de pacientes em estado crítico. Sendo assim, a realização do designo final das mesmas só foi possível após a alta gradativa dos pacientes (alta melhorado ou óbito). Tal estratégia foi instituída, visando evitar maiores transtornos e possíveis eventos adversos aos pacientes.

Ressalta-se, contudo, que as 10 (dez) camas, que se encontravam fisicamente no local de depósito, já se encontram alojadas no destino especificado (UTI)."

"O referido equipamento trata-se de uma BRAQUITERAPIA, que deverá ser instalada após a finalização da construção das instalações do Instituto do Câncer. Dada a falta de verba/incentivo governamental para finalização das obras, o Hospital Imaculada Conceição, não dispondo de montante financeiro capaz de arcar com a construção da área destino, aguarda disponibilização de recursos para tal projeto. Informamos que atualmente estamos em negociação para a celebração de um convênio entre o Hospital Imaculada Conceição e a Secretaria de Estado de Saúde, cujo objeto é justamente o recebimento de verba para adequação da estrutura física do bunker e climatização do ambiente (ofício segue abaixo). Ressalta-se, contudo, que o recebimento da verba para aquisição da Braquiterapia e a efetiva compra foram realizadas mesmo antes da construção do Instituto do Câncer (situação essa, de conhecimento do Ministério da Saúde)."

Análise do Controle Interno

Em análise à primeira parte da manifestação, relacionada ao resultado insatisfatório dos testes substantivos de confirmação de existência empreendidos, que foi acolhida a presente justificativa. Considera-se saneada a presente situação, uma vez que os motivos ensejadores da constatação em comento foram suprimidos, conforme se depreende da leitura da justificativa apresentada.

Quanto à segunda parte das razões apresentadas, registra-se, conforme se obteve dos elementos inerentes ao presente arrazoado, que a supressão de todos os fatores relacionados à inoperância do item adquirido com os recursos do Convênio nº 758733/2011, depende de um concurso de ações ainda em fase primária de execução, cabendo à sociedade civil e ao órgão ministerial concedente o acompanhamento dos resultados decorrentes dessas tratativas.

Contudo, importante ressaltar que o objetivo do Convênio não foi atingido, uma vez que o equipamento adquirido, desde abril de 2014, ainda não está funcionando. Registra-se, que o mal planejamento dessa aquisição, resultou, principalmente, no prejuízo dos usuários do SUS, privados de gozar dos benefícios do tratamento e possível cura de câncer, advindos da utilização do referido equipamento.

Conforme alegado pelo gestor, o Ministério da Saúde tinha ciência de que a Entidade não possuía infraestrutura, nem recursos adequados para a instalação e operação do equipamento, ao aprovar o "Termo de Referência" com essa declaração expressa do gestor.

2.1.3. Sobre o resultado da aplicação dos testes de verificação patrimonial nos equipamentos adquiridos com recursos do Convênio nº 775133/2012.

Fato

Por intermédio da realização de teste substantivo de confirmação de existências, foram considerados os seguintes itens no âmbito dos controles patrimoniais exercidos sobre o Convênio nº 775133/2012, executado pelo Hospital Imaculada Conceição com recursos públicos federais. O total contábil testado perfez o percentual de 42,60% de todos os itens de

patrimônio constantes do “Sistema de Gerenciamento Hospitalar – Patrimonial” informados pela entidade filantrópica para o respectivo termo convencionado:

Quadro: Itens Patrimoniais Testados - Convênio nº 775133/2012

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil R\$	Local	Situação
37	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
42	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
43	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
49	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
95	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
606	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
607	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
608	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
609	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
610	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
611	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
612	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
613	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
614	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
615	Cama Fawler Manual	2.582,00	Maternidade	Localizado
27159180	Cama Fawler Manual	2.582,00	Comunidade Irmã Diniz	Localizado
27159526	Cama Fawler Manual	2.582,00	Não Localizado	Insatisfatório
Total de Itens Patrimoniais Verificados R\$		43.894,00		
Total de Itens Patrimoniais Informados R\$		103.035,55		
Percentual testado		42,60%		

Como resultado dos testes substantivos empreendidos, revelou-se insatisfatória a busca pelo item patrimonial de nº 27159526, uma vez que o mesmo não foi localizado.

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou a seguinte manifestação:

“Após a emissão do relatório do sistema gerencial de patrimônio do Hospital, foi constatado que existiam cadastradas um total de 17 (dezessete) camas fawler, compradas através do recurso do Convênio 775133/2012. Todavia, ao analisar a nota fiscal de aquisição do Convênio, constatou-se que foram adquiridas um total de 16 (dezesseis) camas; tendo sido cadastrada erroneamente uma das camas em duplicidade no sistema patrimonial. Como a visita da auditoria do Ministério da Saúde se baseou no relatório emitido pelo sistema de gestão patrimonial, foi feita uma busca a um total de 17 (dezessete) camas ao invés de um quantitativo de apenas 16 (dezesseis). Assim, o bem patrimonial 27159526 não foi localizado, uma vez que o mesmo não existe fisicamente. As camas estão dispostas da seguinte maneira:

Sequência	Nº de Patrimônio	Descrição	Setor Atual	Quarto/Leito
1	37	Cama Fawler Manual	Maternidade	2-1
2	42	Cama Fawler Manual	Maternidade	5-2
3	43	Cama Fawler Manual	Maternidade	8-2
4	49	Cama Fawler Manual	Maternidade	1-1
5	95	Cama Fawler Manual	Maternidade	1-2
6	606	Cama Fawler Manual	Maternidade	6-1
7	607	Cama Fawler Manual	Maternidade	4-1

8	608	Cama Fowler Manual	Maternidade	4-2
9	609	Cama Fowler Manual	Maternidade	4-3
10	610	Cama Fowler Manual	Maternidade	6-2
11	611	Cama Fowler Manual	Maternidade	3-1
12	612	Cama Fowler Manual	Maternidade	3-3
13	613	Cama Fowler Manual	Maternidade	5-1
14	614	Cama Fowler Manual	Maternidade	2-2
15	615	Cama Fowler Manual	Maternidade	3-2
16	27159180	Cama Fowler Manual	Pediatria	403
17	27159526	Cama Fowler Manual	Cadastro duplicado	

Esclarece-se que a fiscalização em comento refere-se ao trabalho desempenhado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, e não pelo Ministério da Saúde, conforme alegado pelo gestor. Acolhida a presente justificativa, considera-se saneada a presente situação, uma vez que os motivos ensejadores da constatação em comento foram suprimidos, conforme se depreende da leitura da justificativa apresentada.

2.1.4. Aplicação dos testes de verificação patrimonial nos equipamentos adquiridos com recursos do Convênio nº 810124/2014.

Fato

Por intermédio da realização de teste substantivo de confirmação de existências, foram considerados os seguintes itens no âmbito dos controles patrimoniais exercidos sobre o Convênio nº 810124/2014, executado pelo Hospital Imaculada Conceição com recursos públicos federais. O total contábil testado perfez o percentual de 15,95% de todos os itens de patrimônio constantes do “Sistema de Gerenciamento Hospitalar – Patrimonial” informados pela entidade filantrópica para o respectivo termo convencionado:

Quadro: Itens Patrimoniais Testados - Convênio nº 810124/2014

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil	Local	Observação
27158152	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	UTI	Localizado
27158153	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	Não localizado	Insatisfatório
27158154	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	UTI	Localizado
27158155	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	UTI	Localizado
27158156	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	UTI	Localizado
27158157	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	UTI	Localizado
27158158	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	UTI	Localizado
27158159	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	UTI	Localizado
27158160	Cama Fowler Elétrica	7.950,00	Não localizado	Insatisfatório
Total de Itens Patrimoniais Testados R\$	71.550,00			
Total de Itens Patrimoniais Informados R\$	448.618,75			
Percentual Testado	15,95%			

As informações constantes das placas de identificação, à exceção dos itens de patrimônio nºs 27158152, 27158154, 27158159, apresentavam-se de forma precária, dificultando o estabelecimento da correlação dos dados obtidos *in loco* com aqueles atinentes ao sistema de gestão patrimonial da entidade filantrópica. Nesse caso, a citada técnica correlativa somente foi possível ser efetivada por meio de método de aproximações sucessivas.

Prejudicada a confirmação dos seguintes itens patrimoniais: 27158153 e 27158160.

Obteve-se, no momento da realização dos testes, a contagem de dez leitos na Unidade de Terapia Intensiva da respectiva entidade filantrópica.

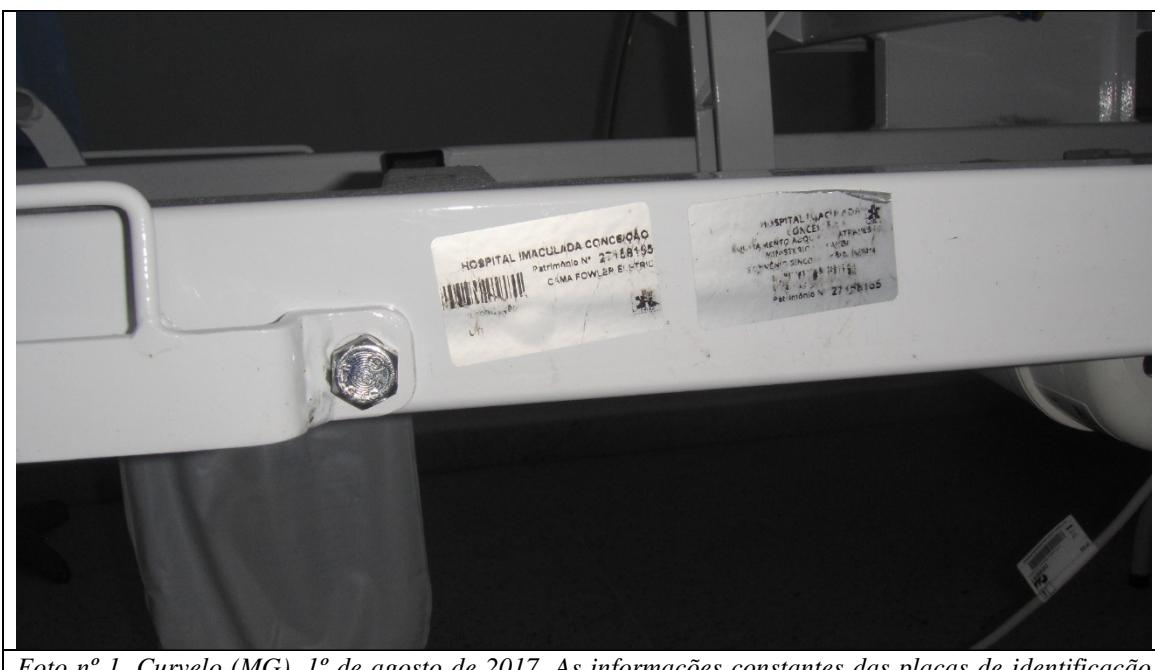


Foto nº 1. Curvelo (MG), 1º de agosto de 2017. As informações constantes das placas de identificação apresentavam-se de forma precária

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou as seguintes manifestações:

“O Hospital Imaculada Conceição, no intuito de estabelecer padronização em relação às etiquetas de patrimônio utilizadas na empresa, adotou formato de etiqueta autoadesiva, capaz de ser afixada em qualquer tipo de superfície. Todavia, observou-se no decorrer do tempo, que tal etiqueta, quando submetida à limpeza com produtos químicos (ex: detergente neutro e desinfetante hospitalar), deteriora a escrita, dificultando assim a identificação do bem. Como solução para o problema, após a auditoria patrimonial, todas as etiquetas danificadas foram substituídas, e foram revestidas por fita adesiva transparente, o que se mostrou eficaz na conservação das mesmas, uma vez que os produtos químicos citados anteriormente não mais têm contato direto com os dizeres da placa. Ratifica-se que tal ação, que tem como objetivo a conservação das placas, não foi realizada apenas nos itens vistoriados, mas também está sendo realizada em todos itens patrimoniados da instituição. Sendo assim, segue fotos dos itens citados: (...).”

Em análise à presente manifestação, salienta-se que as justificativas apresentadas pela entidade filantrópica foram acompanhadas de registro fotográfico digital, o qual, por sua vez, não foi possível ser reproduzido para este relatório de fiscalização sem que houvesse perda da respectiva originalidade. Acolhida a presente justificativa, considera-se saneada a presente situação, uma vez que os motivos ensejadores da constatação em comento foram suprimidos, conforme se depreende da leitura da justificativa apresentada.

2.1.5. Aplicação dos testes de verificação patrimonial do Convênio nº 759504/2011 resultaram em impropriedades relacionadas à identificação de bens no sistema de controle patrimonial da entidade filantrópica.

Fato

Por intermédio da realização de teste substantivo de confirmação de existências, foram considerados os seguintes itens no âmbito dos controles patrimoniais exercidos sobre o Convênio nº 759504/2011, executado pelo Hospital Imaculada Conceição com recursos públicos federais. O total contábil testado perfez o percentual de 10,46 % de todos os itens de patrimônio constantes do “Sistema de Gerenciamento Hospitalar – Patrimonial” informados pela entidade filantrópica para o respectivo termo convencionado:

Quadro: Itens Patrimoniais Testados - Convênio nº 759504/2011

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil R\$	Local	Situação
1235	Cama Fawler	3.200,00	Não localizado	Insatisfatório
1237	Cama Fawler	3.200,00	Não localizado	Insatisfatório
1231	Cama Fawler Infantil	670,00	Instituto do Câncer	Localizado
1232	Cama Fawler Infantil	670,00	Instituto do Câncer	Localizado
1233	Cama Fawler Infantil	670,00	Instituto do Câncer	Localizado
1234	Cama Fawler Infantil	670,00	Instituto do Câncer	Localizado
1236	Cama Fawler	3.200,00	Instituto do Câncer	Localizado
1238	Cama Fawler	3.200,00	Instituto do Câncer	Localizado
1239	Cama Fawler	3.200,00	Instituto do Câncer	Localizado
719	Computador	2.896,25	Não localizado	Insatisfatório
723	Computador	2.896,25	Não localizado	Insatisfatório
Total de Itens Patrimoniais Verificados R\$		24.472,50		
Total de Itens Patrimoniais Informados R\$		234.035,00		
Percentual testado		10,46 %		

Como resultado dos testes substantivos empreendidos, revelou-se insatisfatória a busca pelos itens patrimoniais de nºs 1235 e 1237. Tais itens não foram localizados, embora o sistema de gerenciamento patrimonial da entidade filantrópica indicasse-os como existentes na Unidade de Terapia Intensiva.

Conforme já aludido à constatação afeta a este relatório de fiscalização, relacionada ao Convênio nº 810124/2014, a Unidade de Terapia Intensiva da respectiva entidade filantrópica contava com dez leitos no momento da realização dos testes de verificação, tendo sido identificados, no respectivo recinto, os itens patrimoniais nºs 27158152, 27158154, 27158159. E, pelo método das aproximações sucessivas, foram constatadas a existência dos itens patrimoniais afetos à seguinte numeração: 27158155, 27158156, 27158157 e 27158158. Ressalta-se que, pelo mesmo instrumento de averbação, ainda restaram prejudicadas as identificações dos itens patrimoniais nºs 27158153 e 27158160, pelos motivos recém elencados na citada constatação.

As camas infantis, embora descritas, no sistema de controle patrimonial, como do tipo “Fawler”, possuíam características afetas ao registro nº 8052211908 da Anvisa, a exemplo dos nºs de série 1443.0114.023.001 e 1443.0114.023.002. Por conseguinte, correspondentes àquelas de uma cama simples hospitalar. O valor contábil também corresponderia ao

patamar de preço praticado pela aquisição de uma cama simples infantil, conforme parâmetros obtidos por meio de consulta ao sítio da Internet <http://www.medaxo.com.br/cama-hospitalar-simples-infantil-helder/p>, de propriedade de fornecedor de equipamentos hospitalares. No tocante à ocorrência correspondente ao número de patrimônio 1234, frisa-se que, no Instituto do Câncer, foi identificada uma cama hospitalar infantil com idêntica descrição ao item patrimonial, porém, sem a respectiva placa de identificação numérica que pudesse correlacioná-la ao equipamento objeto dos testes de verificação.

Acrescenta-se que os equipamentos localizados no Instituto do Câncer ainda não estavam em operação.

No que se refere aos computadores de números patrimoniais 719 e 723, diante da informação obtida, junto ao sistema de gestão patrimonial da entidade filantrópica, de que tais itens encontravam-se em local não identificado, foi solicitada a disponibilização de informações que pudessem acarretar a localização desses equipamentos. A pretexto de atendimento à demanda oferecida, foram apresentados à equipe dois computadores da marca *Lenovo*, localizados à sala “Tecnologia da Informação”, respectivamente correspondentes aos números de série 8SSC80F5084A1DG56H00ZZ e 8SSC80F50849A1DG56603ZP, gravados às Unidades Centrais de Processamento desses equipamentos. Contudo, mediante técnica de correlação com as informações constantes dos dados do convênio, constatou-se que os elementos visuais obtidos não condizem com aqueles constantes da respectiva aquisição, uma vez que os equipamentos informados à folha nº 128 da prestação de contas são os da marca LG. Prejudicada, por conseguinte, a confirmação de existência desses itens referentes ao convênio em epígrafe.



Foto nº 8. Curvelo (MG), 2 de agosto de 2017. Cama simples infantil. Série nº 1443.0114.023.002



Foto nº 9. Curvelo (MG), 2 de agosto de 2017. Cama simples infantil. Série nº 1443.0114.023.001



Foto nº 10. Curvelo (MG), 3 de agosto de 2017. Computadores apresentados não condizem com os dados constantes da prestação de contas.



Foto nº 11. Curvelo (MG), 3 de agosto de 2017. Computadores apresentados não condizem com os dados constantes da prestação de contas.



Foto nº 12. Curvelo (MG), 3 de agosto de 2017. Computadores apresentados não condizem com os dados constantes da prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou as seguintes manifestações:

“Foi averiguada a citada cama hospitalar infantil, constatando-se que se trata do item correspondente ao patrimônio 1234, alocado no Instituto do Câncer do Hospital Imaculada Conceição. Contudo, com o transporte do item de um setor para outro, a placa de identificação da cama desprendeu-se. Como solução para a situação, foi emitida nova etiqueta para o bem, já estando a mesma devidamente identificada e também realizado os procedimentos aludidos à constatação da justificativa nº 1 relacionada ao Convênio 810124/2014, no intuito de manter uma melhor conservação”.

“Após recebimento do relatório de auditoria patrimonial, foi analisado que houve divergência na informação prestada ao auditor responsável. Isto, dado o fato, que o mesmo buscava informações de diversos convênios, tendo assim, havido um equívoco no momento da mostra dos equipamentos. Ratifica-se que em nenhum momento, houve intenção de ludibriar ou mesmo ocultar informações ao profissional auditor, no pretexto de atender a demanda oferecida. Os computadores referentes aos números patrimoniais 719 e 723 (marca LG) encontram-se no setor de Tecnologia da Informação (segue fotos).”

O Hospital Imaculada Conceição passa, atualmente, por um processo de treinamento continuado na área de guarda, conservação e proteção patrimonial, junto à equipe de trabalho. Isto devido ao fato de que, anteriormente, os itens eram “movimentados” entre os setores, sem que esta informação fosse repassada aos funcionários do setor de patrimônio. Visto a falha de comunicação intrasetorial, alguns bens foram alterados do local de origem prévio, sem a devida regularização no sistema de gerenciamento patrimonial da entidade. Tal fato aplica-se aos itens 1235 e 1237 (Cama Fawler), que antes alocadas no setor de UTI, foram movimentadas para uma nova localização, sem o devido processo. Após a visita da auditoria patrimonial, as camas foram localizadas, estando dispostas atualmente da seguinte maneira:

<i>Item Patrimonial</i>	<i>Descrição</i>	<i>Local de Destino</i>
1235	Cama Fawler	Pavilhão Tia Catarina Quartos:
1237	Cama Fawler	205 e 2012
”		

Análise do Controle Interno

Registra-se, em um primeiro momento, que as justificativas apresentadas pela entidade filantrópica foram acompanhadas de registro fotográfico digital, o qual, por sua vez, não foi possível ser reproduzido para este relatório de fiscalização sem que houvesse perda da respectiva originalidade.

Quanto à primeira parte do arrazoado produzido pela entidade filantrópica, salienta-se que houve o acolhimento em parte da presente justificativa, uma vez que os motivos ensejadores da constatação em comento foram suprimidos parcialmente, conforme se depreende da leitura da justificativa apresentada, bem como dos registros de imagem acostados. Isso deve-se ao fato de que ainda persiste em equívoco a descrição contida à placa de controle do item patrimonial nº 1234, conforme depreendido da análise do registro de imagem juntado pela entidade filantrópica. Ressalta-se, pelos elementos já relacionados ao fato sob análise, tratar-se de cama simples infantil. Enquadram-se na mesma situação discorida pela equipe de fiscalização os patrimônios de nºs 1231, 1232 e 1233.

No que tange às segunda e terceira partes da manifestação, regista-se o acolhimento integral das justificativas apresentadas pela entidade filantrópica, uma vez que os motivos ensejadores da constatação em comento foram suprimidos, conforme se obteve da análise dos elementos apresentados.

2.1.6. Testes comparativos de preço

Fato

Por meio de teste substantivo de correlação das informações obtidas procedeu-se à análise comparativa de preços envolvendo os itens adquiridos com os recursos do Convênio. Ressalta-se que, com vistas a dar maior fidedignidade e segurança aos resultados dos testes aplicados, optou-se pela adoção do critério de menor temporalidade. Isso significa que o interstício de tempo entre a aquisição e a realização da análise comparativa seria o menor possível. Por conseguinte, foram objeto dos testes os seguintes certames:

Quadro Comparativo de Preços – Convênio nº 758733/2011

Cotação Prévia de Preços nº	Item Resumido	Valor Unitário Praticado no Certame R\$	Valor Unitário Comparado R\$	Fonte Comparativa
10/2017	Ventilador Pulmonar	32.850,00	55.000,00	*SIGEM
13/2017	Cama Hospitalar Tipo “Fawler” Elétrica	7.335,00	10.000,00	
18/2017	Eletrocardiógrafo	6.450,00	11.500,00	

Obs: * Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais do Ministério da Saúde. Preços sugeridos.

As informações obtidas, como resultado dos testes substantivos aplicados, não evidenciam situações de sobrepreço quanto aos certames sob análise.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que na execução do Convênio nº 758733/2011, o Hospital Imaculada Conceição, no Município de Curvelo/MG, não atendeu ao objetivo da avença, uma vez que o equipamento de braquiterapia adquirido não está sendo utilizado.

Ordem de Serviço: 201700676

Município/UF: Curvelo/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 824852

Unidade Examinada: HOSPITAL IMACULADA CONCEICAO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.450.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 31 de julho a 4 de agosto de 2017, na cidade de Curvelo/MG, sobre a aplicação dos recursos do Convênio nº 824852/2015 - Aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, celebrado entre o Ministério da Saúde, na condição de concedente e, na condição de convenente, o Hospital Imaculada Conceição, entidade filantrópica sem fins lucrativos, com sede na circunscrição municipal retroassinalada.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação do recurso financeiro federal repassado ao convenente, no valor de R\$ 1.300.000,00, para a execução do plano de trabalho afeto ao instrumento pactuado entre as partes signatárias do convênio.

A ação fiscalizada destinou-se à análise da execução do convênio, considerando, entre outras ações, a aplicação de testes substantivos visando à comprovação da existência material dos itens adquiridos com os recursos do convênio. A adoção de tal premissa fez-se necessária, tendo em vista a identificação de outros convênios firmados por aquela entidade filantrópica e o Ministério da Saúde, envolvendo a aquisição de objetos similares. Além do convênio citado, foram incluídos nos testes substantivos de fiscalização, os elementos relacionados aos Convênios nºs 821960/2015, 810124/2014, 775133/2012, 759504/2011 e 758733/2011.

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. Incompletude na execução do plano de trabalho do Convênio nº 824852/2015.

Fato

Em 23 de dezembro de 2015, foi firmado o Convênio nº 824852/2015, no valor de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais), entre o Ministério da Saúde e o Hospital Imaculada Conceição, CNPJ nº 16.881.161/0001-71, com sede à Avenida Timbiras nº 590, Bairro Tibira, Curvelo/MG, tendo como objeto a “aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS (...).” A publicação do extrato do instrumento avençado deu-se em 31 de dezembro do citado exercício. O Plano de Trabalho do convênio, inicialmente acordado, estabelecerá o seguinte:

Tabela: Plano de Aplicação Resumido – Convênio nº 824852/2015

Item Resumido	Quantidade	Unitário R\$	Total R\$
Mesa de escritório	3	300,00	900,00
Mesa para computador	5	500,00	2.500,00
Cadeira	10	80,00	800,00
Carro para material de limpeza	7	1.000,00	7.000,00
Ultrassom Transesofágico	1	190.000,00	190.000,00
Computador	16	2.000,00	32.000,00
Aparelho para densitometria óssea	1	160.000,00	160.000,00
Endoscópio Flexível	1	55.000,00	55.000,00
Micrótomo	1	25.000,00	25.000,00
Gerador (acima de 300 KVA)	1	130.000,00	130.000,00
Elevador para transposição de leito	1	7.700,00	7.700,00
Sistema de vídeo para laparoscopia	1	270.000,00	270.000,00
Cadeira de banho	10	400,00	4.000,00
Cadeira de rodas	8	950,00	7.600,00
Serra perfuradora ortopédica	1	66.000,00	66.000,00
Cama hospitalar tipo fawler mecânica	27	4.500,00	121.500,00
Sistema de vídeo endoscopia flexível	1	220.000,00	220.000,00
Total			1.300.000,00

Fonte: documentação do convênio disponibilizada à equipe.

A vigência inicialmente acordada era até 23 de dezembro de 2016. Em 14 de julho de 2016, com a respectiva publicação no DOU de 20 de julho de 2016, foi celebrado o *Primeiro Termo Aditivo Simplificado*, reestabelecendo-se a vigência até 7 de junho de 2017.

Em 19 de agosto de 2016, com a respectiva publicação no DOU de 23 de agosto de 2016, foi celebrado o *Segundo Termo Aditivo Simplificado*, reestabelecendo-se a vigência até 27 de junho de 2017.

Em consulta à documentação do convênio, obteve-se o seguinte panorama afeto à execução do plano de trabalho do instrumento avençado, com posição de julho/2017:

Tabela: Plano de Aplicação Executado – Convênio nº 824852/2015

Item Resumido	Quantidade	Preços Praticados		
		Unitário R\$	Total R\$	Cotação Prévia de Preços Nº
Mesa de escritório	3	194,00	582,00	29/2016
Mesa para computador	5	349,00	1.745,00	9/2017
Cadeira	10	59,00	590,00	29/2016
Carro para material de limpeza	7	931,00	6.517,00	24/2016
Ultrassom Transesofágico	1	152.000,00	152.000,00	29/2017
Computador	16	1.800,00	28.800,00	22/2017

Aparelho para densitometria óssea	1	-	-	-
Endoscópio Flexível	1	48.946,95	48.946,95	12/2017
Micrótomo	1	-	-	-
Gerador (acima de 300 KVA)	1	-	-	-
Elevador para transposição de leito	1	7.320,00	7.320,00	37/2016
Sistema de vídeo para laparoscopia	1	188.000,00	188.000,00	32/2016
Cadeira de banho	10	400,00	4.000,00	28/2016
Cadeira de rodas	8	950,00	7.600,00	
Serra perfuradora ortopédica	1	65.687,49	65.687,49	35/2016
Cama hospitalar tipo fawler mecânica	27	2.580,00	69.660,00	27/2016
Sistema de vídeo endoscopia flexível	1	-	-	-
Total Executado		581.448,44		

Fonte: documentação do convênio disponibilizada à equipe.

Na documentação disponibilizada à equipe, obteve-se, por conseguinte, um percentual de apenas 44,73 % de execução financeira do plano de trabalho. Não foram encontrados adicionais termos aditivos ou instrumentos congêneres de prorrogação de vigência do objeto concernentes a interstício de tempo posterior à última data ajustada, qual seja, a de 27 de junho de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do Hospital Imaculada Conceição, acerca dessa constatação, conforme depreendido da leitura do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

2.1.2. Aplicação dos testes de verificação patrimonial nos equipamentos adquiridos com recursos do Convênio nº 824852/2015.

Fato

Por intermédio da realização de teste substantivo de confirmação de existências, foram considerados os seguintes itens no âmbito dos controles patrimoniais exercidos sobre o Convênio nº 824852/2015, executado pelo Hospital Imaculada Conceição com recursos públicos federais. O total contábil testado perfez o percentual de 96,34% de todos os itens de patrimônio constantes do “Sistema de Gerenciamento Hospitalar – Patrimonial” informados pela entidade filantrópica para o respectivo termo convencionado:

Quadro: Itens Patrimoniais Testados - Convênio nº 824852/2015

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil	Local
27159533	Serra perfuradora Ortopédica	65.687,48	Bloco cirúrgico
27159665	Fibroendoscópico	48.946,95	Bloco cirúrgico

27159728	Vídeo Cirúrgico	183.459,00	Bloco cirúrgico
27159350	Cadeira de banho	400,00	Pavilhão São José
27159351	Cadeira de banho	400,00	Pavilhão São José
27159355	Cadeira de banho	400,00	Pavilhão Tia Catarina
27159362	Cadeira de rodas	950,00	Ambulatório
27159363	Cadeira de rodas	950,00	Ambulatório
27159367	Cadeira de rodas	950,00	Pronto Atendimento
27159371	Carro funcional de limpeza	931,00	Higiene/Limpeza
27159407	Cadeira fixa	59,00	Maternidade
27159410	Cadeira fixa	59,00	Pavilhão Tia Catarina
27159411	Cadeira fixa	59,00	Pavilhão Tia Catarina
27159412	Cadeira fixa	59,00	Berçário
27159413	Cadeira fixa	59,00	Posto de enfermagem
27159418	Mesa de escritório	194,00	Posto de enfermagem
27159422	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159423	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159424	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159425	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159426	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159427	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159428	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159429	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159430	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159431	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159432	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Ambulatório
27159433	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159434	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159435	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159436	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159437	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159438	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159439	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159440	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159441	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159442	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159443	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159444	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159445	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159446	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159447	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão Tia Catarina
27159448	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Alojamento das Irmãs
27159520	Guincho Lift SMB 1	7.320,00	UTI
27159741	Mesa reta para computador	349,00	Instituto do Câncer
27159742	Mesa reta para computador	349,00	Instituto do Câncer
27159743	Mesa reta para computador	349,00	Instituto do Câncer
Total de Itens Patrimoniais Testados R\$		381.590,43	
Total de Itens Patrimoniais Informados R\$		396.107,43	
Percentual Testado		96,34%	

Frisa-se os itens de patrimônio nºs 27159741, 27159742 e 27159743, embora localizados, não se encontravam devidamente identificados pela respectiva placa correspondente ao código indicado no sistema de controle da entidade filantrópica.

Acrescenta-se que os equipamentos localizados no Instituto do Câncer ainda não estavam em operação. Não foram detectados os motivos ensejadores da respectiva ocorrência.

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou a seguinte manifestação:

“Os itens citados acima, tratam-se de mesas para computador, que estavam armazenadas no Instituto do Câncer do Hospital Imaculada Conceição. Todas devidamente identificadas, tendo sido realizado apenas os procedimentos aludidos à constatação da justificativa nº 1 relacionada ao Convênio 810124/2014, no intuito de manter uma melhor conservação. Após vistoria do Ministério da Saúde, dada necessidade e demanda do Hospital, as mesmas foram distribuídas da seguinte forma:

Nº do Patrimônio	Descrição	Localização Atual
27159741	Mesa reta para computador	Setor de Glosa
27159742		Diretoria Financeira
27159743		Coordenação Médica do Instituto do Câncer

Esclarece-se que a fiscalização em comento refere-se ao trabalho desempenhado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Em análise, observa-se que os itens patrimoniais apresentados pela entidade filantrópica, em sua manifestação, não correspondem àqueles que foram efetivamente informados pelo hospital quando da realização do teste de confirmação de existências, induzindo, por conseguinte, à consubstanciação de opinião diversa da realidade que deveria ter sido detectada pela equipe já durante os trabalhos de campo. Acolhida a presente justificativa, considera-se saneada a presente situação, uma vez que os motivos ensejadores da aludida constatação foram suprimidos.

2.1.3. Aplicação dos testes de verificação patrimonial nos equipamentos adquiridos com recursos do Convênio nº 821960/2015 não identifica inconsistências.

Fato

Por intermédio da realização de teste substantivo de confirmação de existências, foram considerados os seguintes itens no âmbito dos controles patrimoniais exercidos sobre o Convênio nº 821960/2015, executado pelo Hospital Imaculada Conceição com recursos públicos federais. O total contábil testado perfez o percentual de 100% de todos os itens de patrimônio constantes do “Sistema de Gerenciamento Hospitalar – Patrimonial” informados pela entidade filantrópica para o respectivo termo convencionado:

Quadro: Itens Patrimoniais Testados - Convênio nº 821960/2015

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil	Local
27159476	Cama Fowler Elétrica	7.370,00	UTI
27159456	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159457	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159458	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159459	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159460	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159461	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159462	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159463	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159464	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159465	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159466	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José

27159467	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159468	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159469	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159470	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Pavilhão São José
27159471	Cama Fowler Elétrica	7.370,00	Pavilhão São José
27159472	Cama Fowler Elétrica	7.370,00	Pavilhão São José
27159473	Cama Fowler Elétrica	7.370,00	Pavilhão Tia Catarina
27159474	Cama Fowler Elétrica	7.370,00	Pavilhão Tia Catarina
27159475	Cama Fowler Elétrica	7.370,00	Pavilhão Tia Catarina
27159449	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159450	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159451	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159452	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159453	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159454	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159455	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
Total de Itens Patrimoniais Verificados R\$		100.980,00	
Total de Itens Patrimoniais Informados R\$		100.980,00	
Percentual testado		100%	

Como resultado dos testes substantivos aplicados, não se observaram inconsistências nas análises confirmativas efetuadas.

2.1.4. Análise sobre a utilização de bens adquiridos com recursos dos Convênios nºs 821960/2015 e 824852/2015.

Fato

Em 23 de dezembro de 2015, foi firmado o Convênio nº 821960/2015, no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), entre o Ministério da Saúde e o Hospital Imaculada Conceição, com sede à Avenida Timbiras nº 590, Bairro Tibira, Curvelo/MG, tendo como objeto a “aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS (...).” A publicação do extrato do instrumento avençado deu-se em 30 de dezembro do citado exercício. O Plano de Trabalho do convênio, inicialmente acordado, estabelecerá o seguinte:

Tabela: Plano de Aplicação Resumido – Convênio nº 821960/2015

Item Resumido	Quantidade	Unitário R\$	Total R\$
Cama Hospitalar tipo “Fowler” Mecânica	22	4.500,00	99.000,00
Cama Hospitalar tipo “Fowler” Elétrica	6	8.500,00	51.000,00
Total			150.000,00

Fonte: documentação do Convênio nº 821960/2015

Dos testes substantivos de confirmação de existências, extraiu-se o seguinte:

Tabela: Itens Patrimoniais Testados e Extraídos para Análise - Convênio nº 821960/2015

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil	Local
27159449	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159450	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159451	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159452	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz

27159453	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159454	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
27159455	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Irmã Diniz
Total		18.060,00	

Fonte: testes substantivos de confirmação de existências

Embora não tenham sido detectadas inconsistências nos testes confirmativos empreendidos, conforme já indicado em item próprio afeto a este Relatório de Fiscalização, as análises visuais indicaram que a localização desses itens não corresponderia à finalidade prevista no Convênio, qual seja, a de fortalecer o Sistema Único de Saúde. Tal premissa residiria no fato de que o local onde foram detectados esses itens corresponderia a um anexo destinado, especificamente, ao tratamento de saúde de integrantes da Igreja Católica e não de toda a clientela prevista para atendimento pelo Sistema Único de Saúde. Destaca-se ainda que a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, estabeleceria, em seu artigo 7º, *caput* e inciso I, o seguinte:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no [art. 198 da Constituição Federal](#), obedecendo ainda aos seguintes princípios: I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; (...)

Situação análoga foi detectada em relação ao Convênio nº 824852/2015, conforme a seguinte tabela:

Tabela: Itens Patrimoniais Testados e Extraídos para Análise - Convênio nº 824852/2015

Nº de Patrimônio	Descrição	Valor Contábil	Local
27159448	Cama Fowler Elevação de Altura	2.580,00	Comunidade Virgem Poderosa
Total		2.580,00	

Fonte: testes substantivos de confirmação de existências



Curvelo (MG), 3 de agosto de 2017. Item patrimonial localizado à Comunidade Irmã Diniz.

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou a seguinte manifestação:

“Após auditoria patrimonial do Ministério da Saúde, as referidas camas, citadas acima, que antes se encontravam no setor denominado Comunidade Irmã Diniz (anexo dentro das instalações do Hospital Imaculada Conceição), foram transferidas para o setor de Observação da Urgência/Emergência. Tal procedimento foi realizado, seguindo orientação descrita no relatório de Ordem de Serviço nº 201700676, que recomenda e destaca a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, artigo 7º, caput e inciso I.”

Esclarece-se que a fiscalização em comento refere-se ao trabalho desempenhado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e não pelo Ministério da Saúde, como informa o gestor. Acolhida a presente justificativa, considera-se saneada a presente situação, uma vez que os motivos ensejadores da aludida constatação foram suprimidos.

2.1.5. Análise do quantitativo de perfis individualizados de acesso ao SICONV.

Fato

Por intermédio da realização de testes de controle, buscou-se avaliar os níveis de aderência da entidade filantrópica aos protocolos de segurança relacionados às funções operacionais básicas no Sistema de Gestão de Convênios – Siconv, do governo federal. Foram selecionados 4 perfis disponíveis no citado sistema, relacionados respectivamente às funções de gestão, ordenamento, compras e pagamentos no âmbito da execução do convênio. Os testes foram distribuídos de forma a englobar os seguintes departamentos da entidade filantrópica:

Tabela: Hospital Imaculada Conceição – Quantitativo de Testes de Controle Efetuados

Setor	Nº de Computadores Existentes	Nº de Computadores Testados	Nº de Série do Monitor
Diretoria	1	0	Não se aplica
Contabilidade	3	2	HND59IA021490 HND59IA022054
Compras	1	1	HND59IA022039
Tesouraria	2	1	HND59IA0220399055PHG25425

Como resultado dos testes substantivos empreendidos, obteve-se o seguinte cenário:

Tabela: Hospital Imaculada Conceição – Quantitativo de Usuários Cadastrados no SICONV

Setor	Nº de Funcionários Existentes	Nº de Funcionários Testados	Quantidade de Usuários Cadastrados no SICONV
Diretoria	1	1	1
Contabilidade	3	2	1
Compras	1	1	1
Tesouraria	2	1	1

Na Contabilidade, pode-se averiguar que um único perfil de ordenador era compartilhado por dois funcionários. Situação análoga também foi identificada no setor Tesouraria, considerando-se o perfil de pagador. Por conseguinte, os testes evidenciaram uma clara relação de déficit entre o número de senhas disponíveis e a necessidade operacional demandada pelos setores da entidade filantrópica para a execução dos convênios por meio do Siconv. O fato constatado configura-se em possível ponto de vulnerabilidade à segurança e à fidedignidade das operações realizadas no âmbito dos convênios executados pela entidade filantrópica.

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou a seguinte manifestação:

“No intuito de adequar aos níveis de segurança relacionados às funções operacionais básicas no Sistema de Gestão de Convênios – Siconv, do governo federal, os perfis dos usuários que até então não possuíam login individual foram criados. Sendo assim, os funcionários dos setores de Contabilidade e Tesouraria já se encontram adequados à observação mencionada nos testes de controle”.

Por intermédio do Ofício nº 209/Adm2017, de 22 de setembro de 2017, o Hospital Imaculada Conceição apresentou a seguinte manifestação:

“No intuito de adequar aos níveis de segurança relacionados às funções operacionais básicas no Sistema de Gestão de Convênios – Siconv, do governo federal, os perfis dos usuários que até então não possuíam login individual foram criados. Sendo assim, os funcionários dos setores de Contabilidade e Tesouraria já se encontram adequados à observação mencionada nos testes de controle”.

Em análise à presente manifestação, salienta-se que as justificativas apresentadas pela entidade filantrópica foram acompanhadas de cópia de tela do Siconv, a qual, por sua vez, não

foi possível ser reproduzida para este relatório de fiscalização sem que houvesse perda da respectiva originalidade. Acolhida a presente justificativa, considera-se saneada a presente situação, uma vez que os motivos ensejadores da aludida constatação foram suprimidos.

Em análise à presente manifestação, salienta-se que as justificativas apresentadas pela entidade filantrópica foram acompanhadas de cópia de tela do Siconv, a qual, por sua vez, não foi possível ser reproduzida para este relatório de fiscalização sem que houvesse perda da respectiva originalidade. Acolhida a presente justificativa, considera-se saneada a presente situação, uma vez que os motivos ensejadores da aludida constatação foram suprimidos.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que o Hospital Imaculada Conceição não adquiriu todos os equipamentos do Plano de Trabalho do Convênio nº 824852/2015.

Ordem de Serviço: 201701373

Município/UF: Curvelo/MG

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Convênio - 710382

Unidade Examinada: CURVELO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 394.340,18

1. Introdução

Este relatório apresenta os resultados da ação de controle de fiscalização realizada no período de 12 a 14 de junho de 2017 nas obras de implantação do Sistema de Circulação não Motorizada da Avenida Integração da cidade de Curvelo / MG, em atendimento à Ordem de Serviço nº 201701373.

Ressalta-se que o empreendimento foi executado com recursos repassados do Orçamento Geral da União, por meio do Contrato de Repasse nº 0302090-73/2009, que previa o montante de R\$ 394.200,00 provenientes de recursos federais e R\$ 44.000,00 a título de contrapartida. O valor total executado foi de R\$ 394.340,18.

Os trabalhos foram realizados junto à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura de Curvelo/MG, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, inspeção física, conferência de cálculos, entrevistas e indagação escrita. Não foi imposta à equipe de fiscalização qualquer restrição à execução deste trabalho.

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 sobre o Contrato de Repasse nº 0302090-73/2009.

Fato

Em 31/12/2009, foi publicado o Contrato de Repasse nº 0302090-73/2009, assinado em 23/12/2009, entre a União Federal por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Curvelo, objetivando a transferência de recursos para execução de Implantação de Sistema de Circulação não Motorizada, no

município de Curvelo/MG e vigência até 31/12/2011. Conforme item 2.1 da Cláusula Segunda, a eficácia do Contrato de Repasse estava condicionada à apresentação, pelo Município de Curvelo, da documentação técnica de engenharia; documentação da área de intervenção e, se for o caso, o licenciamento ambiental, em 150 dias da assinatura, seguida da análise favorável pela Caixa.

Os serviços constituíram da limpeza das áreas de intervenção nos canteiros centrais, nivelamento do piso, regularização e execução de base e piso de concreto, bem como a execução de passeios internos e externos, em 4 trechos da Avenida Integração, a saber:

Trecho 01- entre Rua 1º de maio e Rua Ceará;

Trecho 02- entre Rua Senador Lima Guimarães e Av. Deputado Renato Azeredo;

Trecho 03- entre Av. Dep. Renato Azeredo e Rua Pensilvânia;

Trecho 04- entre Rua Pensilvânia e Ra Marquês de Olinda.

Os recursos pactuados foram R\$ 394.200,00 de repasse e R\$ 44.000,00 de contrapartida municipal.

A Portaria nº 416, de 19/08/2010, do Ministério da Cidades, de 19/08/2010, estabeleceu o prazo para atendimento da condição da cláusula suspensiva, até 18/02/2011, objetivando a conclusão da análise técnica.

Os seguintes termos aditivos ao Contrato de Repasse foram celebrados:

Termo Aditivo	Data	Objeto
1º	02/04/2011	alteração de vigência para 02/12/2011
2º	02/12/2011	alteração de vigência para 30/06/2012
3º	29/06/2012	alteração de vigência para 30/06/2013
4º	14/06/2013	alteração de vigência para 30/03/2014
5º	10/03/2014	alteração de vigência para 30/03/2015
6º	29/07/2014	município alocará como contrapartida o valor de R\$ 64.235,12
7º	19/03/2015	alteração de vigência para 30/09/2015
8º	26/03/2015	município alocara como contrapartida o valor de R\$ 28.671,34
9º	19/08/2015	alteração de vigência para 30/03/2016
10º	29/03/2016	alteração de vigência para 30/09/2016
11º	29/09/2016	alteração de vigência para 30/12/2016
	23/12/2016	prorrogado prazo "ex-ofício" pela Caixa para 30/03/2017, por meio do Ofício nº 1725/2016/SN Norte de Minas/GIGOV/MO

Para execução do objeto pactuado, a Prefeitura Municipal de Curvelo celebrou o Contrato nº 162/2011, de 09/08/2011, com a Sabre Engenharia Ltda, posteriormente, denominada Atitude Engenharia Eireli, CNPJ: 03.674.001/0001-00, no valor de R\$ 391.010,11. Entretanto a obra não seguiu o ritmo previsto e o Contrato nº 162/2011 que deveria ser executado em 5 meses, sem previsão de reajuste, teve duração de 2 anos e 10 meses, com execução de 27,35% do inicialmente previsto. Foram executados somente os trechos 01 e 02.

A Prefeitura acatou a rescisão contratual amigável solicitada pela empresa Atitude e, em 16/07/2014, foi formalizado o termo de encerramento contratual entre as partes.



Foto 1: Trecho 01. Curvelo, 14/06/2017

Foto 2: Trecho 02. Curvelo, 14/06/2017

Para continuação da execução do objeto pactuado, trechos 03 e 04, foi celebrado o Contrato nº 19/2015, de 24/02/2015, com a empresa Cimentar Engenharia, CNPJ 18.800.359/0001-10, no valor de R\$ 316.431,94, e prazo de execução de 8 meses. Novamente, o Contrato nº 019/2015, não seguiu o ritmo planejado e teve a duração de 1 ano e 8 meses.



Foto 3: Trecho 03. Curvelo, 14/06/2017

Foto: Trecho 04. Curvelo, 14/06/2017

As obras foram recebidas temporariamente em 13/01/2017 e o Termo de Recebimento Definitivo foi emitido em 13/03/2017.

Em 12/04/2017, a Caixa emitiu documento aprovando a prestação de contas do contrato de repasse em tela, cujas despesas executadas totalizaram o valor de R\$ 394.340,18.

2.1.2. Atraso na execução das obras para a Implantação de Sistema de Circulação não Motorizada da Avenida Integração.

Fato

Para execução do objeto do Contrato de Repasse, foi realizado o processo licitatório, Tomada de Preços nº 013/2011, com abertura em 20/07/2011. Duas empresas adquiriram o edital e

apenas uma apresentou proposta. A Prefeitura Municipal de Curvelo celebrou o Contrato nº 162/2011, de 09/08/2011, com a empresa vencedora do certame, Sabre Engenharia Ltda, CNPJ: 03.674.001/0001-00, no valor de R\$ 391.010,11, 20% abaixo do orçamento do Município. O Contrato tinha previsão de término em 5 meses e teve as seguintes alterações:

Termo Aditivo	Data	Objeto
1º	06/12/2011	alteração da razão social para Atitude Engenharia Ltda.
2º	04/01/2012	alteração de vigência para 09/06/2012
3º	05/06/2012	alteração de vigência para 09/11/2012
4º	01/11/2012	alteração de vigência para 09/03/2013
5º	27/12/2012	alteração da razão social para Atitude Engenharia Eireli.
6º	01/03/2013	alteração de vigência para 09/08/2013
7º	08/08/2013	alteração de vigência para 09/01/2014 e endereço da empresa
8º	09/01/2014	alteração de vigência para 09/06/2014

Primeiramente, cabe salientar que o Contrato de Repasse, firmado em 31/12/2009, não teve seu curso inicial previsto. Em 2010, os documentos de engenharia encaminhados à CAIXA, foram considerados insuficientes para conclusão da análise, conforme a manifestação do Técnico Monitor do Parecer Técnico – Engenharia, de 25/08/2010. O documento foi encaminhado ao Município, por e-mail de 26/08/2010, apresentando recomendações e solicitações de resoluções de pendências. Somente em 29/12/2010, o Laudo de Análise Técnica de Engenharia – LAE concluiu que o empreendimento era viável sob os aspectos de engenharia.

Posteriormente, outras pendências na documentação do contrato de repasse ocorreram:

- a) em 28/09/2011, a Caixa encaminhou o e-mail informando as pendências que impediam a autorização do início da obra;
- b) em 29/11/2011, por meio do Ofício 114/2011, a Prefeitura solicitou à Caixa a prorrogação de cláusulas suspensivas por mais 6 meses; e
- c) em 28/02/2012, um e-mail da CAIXA apontou pendências e solicitou a regularização do contrato junto ao Sistema SICONV.

Após a assinatura do Contrato nº 162/2011 em 09/08/2011, foi emitido o 1º Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE em 24/10/2011, apontando a execução de 2,15% dos serviços, no total de R\$ 8.391,67 sem pendências de engenharia para o desembolso solicitado. Entretanto, o pagamento não foi efetuado e, em 09/02/2012, a Controladoria do Município fez observação sobre a ausência do comprovante de pagamento da GPS, divergência da data de medição, divergência de nome da empresa na Guia de Recolhimento e do comprovante de pagamento do FGTS e ausência do número da matrícula CEI da obra no relatório da GFIP apresentado.

Em 02/03/2012, foi emitido o 2º RAE que aponta obra paralisada e percentual de execução no período de 2,96% e acumulado de 4,55%.

O pagamento da 1ª medição ocorreu em 06/06/2012. Em 13/08/2012, foi elaborado o RAE nº 03, apontando para existência de serviços executados e não medidos pela prefeitura e obra atrasada. Acrescenta-se que a manifestação do Técnico Monitor, de 29/08/2012, continha a informação de que o RAE nº 3 fora emitido com pendências na liberação de recursos.

Em 19/10/2012, o Parecer Técnico – Engenharia da Caixa solicitou o encaminhamento de Ofício de Solicitação de Reprogramação com a justificativa técnica para as alterações

propostas e de o projeto arquitetônico completando toda área de intervenção com indicação das atividades já executadas e das que seriam reprogramadas. Além do mais, a manifestação do Técnico Monitor apontou inconsistências no projeto e orçamento entregue pela Prefeitura informalmente.

Em 20/06/2013, foi realizado o pagamento relativo à 2ª medição, referente ao período de execução de 11/10/2011 a 14/06/2012.

Em 25/07/2013, por meio do Ofício nº 753/2013, a Secretaria de Obras encaminhou à Caixa a planilha contendo a permuta dos serviços da planilha licitada por novos serviços acrescidos após ajustes no projeto apresentado em anexo. Acrescentou que o novo projeto apresentava o redimensionamento dos passeios com a redução do volume de terraplenagem, sem onerar o valor contratual. Ressaltou a execução de 27,35% da obra, totalizando o valor de R\$ 106 953,30, e pagamento de somente 4,58% do total, no valor de R\$17.936,10.

O Parecer nº 01/2013, de 29/08/2013, da Controladora do Município, referindo ao pagamento da 3ª medição (serviços executados entre 14/06/2012 a 14/12/12), cita que o Secretário de Obras teria informado que as medições não foram pagas nos períodos corretos por falta de repasse por parte do ministério, bem como pela ausência de lançamento da obra no Sistema SICONV pela Prefeitura, e que o pagamento poderia ser realizado de posse das certidões negativas de débitos. Ressaltou que a empresa encontrava-se em negociação junto à Receita Federal.

Novamente, em 11/09/2013, o Parecer Técnico – Engenharia da Caixa apresentou várias pendências a serem complementadas para a conclusão da reprogramação. No referido parecer, constou da manifestação do Técnico Monitor que a Prefeitura encaminhou os projetos com as modificações propostas, a planilha com serviços a serem acrescidos e a planilha com os serviços a serem suprimidos. Entretanto, faltava elementos para conclusão da reprogramação que foram listados como pendências. Constou ainda a ausência de impedimentos, sob os aspectos de engenharia para a liberação do valor atestado no RAE nº 3.

Ao solicitar prorrogação de prazo em 17/12/2013, por meio de Ofício, a empresa Atitude informou que as certidões negativas se encontravam vencidas por falta de pagamento de impostos, em consequência de não estar recebendo pelos serviços prestados e a obra estar paralisada aguardando autorização da Prefeitura. Acrescentou também que a empresa-se encontrava em negociação com a receita federal.

Posteriormente, em 27/12/2013, por meio do Ofício nº 1309/2013, de 27/12/2013, a Secretaria de Obras alertou a Secretaria da Fazenda quanto ao vencimento do prazo contratual, em 09/01/2014, e que os pagamentos das medições estavam condicionados a regularização da empresa com todas as certidões.

Por e-mail, a Secretaria de Fazenda, em 08/01/2014, notificou a empresa a fornecer as certidões regulares até o dia 09/01/2014, para celebração do 8º Termo Aditivo. A Procuradoria do Município deu aval favorável à celebração do aditivo, conforme o Parecer nº 18/2014, de 09/01/2014, e condicionou que qualquer pagamento à contratada fosse precedido da apresentação de todas as certidões negativas de débito.

O 8º Termo Aditivo foi celebrado em 09/01/2014, prorrogando o prazo para 09/06/2014.

O proprietário da empresa solicitou a rescisão amigável do contrato, em 06/02/2014, mediante e-mail, encaminhado à Secretaria de Obras da Prefeitura. Foi alegado a falta de projetos executivos condizentes com a realidade local, a demora pela Prefeitura na compatibilização e aprovação da nova versão dos projetos e a defasagem dos preços, o que impossibilitou a conclusão da obra no prazo do contrato celebrado. Acrescentou-se que, à época, a empresa não dispunha da certidão do INSS, fundamental para continuidade do processo.

A Prefeitura de Curvelo encontrava-se em fase de reprogramação e aprovação final do projeto para os Trechos 03 e 04, cuja obra seria executada com o saldo remanescente a ser aplicado na nova planilha a partir do projeto revisado sem alterar o valor do repasse. Em 23/01/2014, o Parecer Técnico de Engenharia, elaborado pela engenheira da Caixa, havia solicitado as providências para conclusão da análise da reprogramação. A documentação faltante foi encaminhada por meio do Ofício nº 217/2014, de 19/02/2014, da Secretaria de obras, informando também que o Contrato nº 162/2011 seria rescindido e o remanescente de obra seria objeto de nova licitação.

Em 24/02/2014, foi então elaborado o RAE nº 4, que apontou atraso nas obras e fez a observação de que a empresa teria abandonado a obra e encontrava-se realizando distrato amigável com a prefeitura. À época, a manifestação do Técnico Monitor foi favorável a liberação dos recursos relativos aos serviços executados.

O Laudo de Análise tratando dos trechos 03 e 04 a partir de nova reprogramação foi emitido em 15/04/2014, com parecer de aprovação, no valor a realizar de R\$ 351.995,72.

Somente em 15/05/2014 a empresa Atitude apresentou a certidão positiva com efeitos negativos válida até 05/11/2014. O pagamento da última medição foi realizado em 30/05/2014 e o termo de encerramento contratual foi assinado em 16/07/2014.

Os pagamentos foram referentes a quatro medições apresentadas no quadro a seguir:

Medição	Período	NF	Data	Valor (R\$)	V. Total (R\$)	Data pgto
1	03/10/2011 a 10/11/2011	07/2012	09/01/2012	7.544,74	8.391,67	06/06/2012
		06/2012	09/01/2012	846,93		
2	11/10/2011 à 14/06/2012	226/2012	23/10/2012	1.108,64	11.500,00	20/06/2013
		228/2012	06/11/2012	10.391,36		
3	14/06/2011 a 14/12/2012	271/2013	28/08/2013	50.265,03	50.265,03	29/08/2013
4	15/06/2012 a 23/08/2012	122/2014	22/04/2014	36.282,70	36.282,70	30/05/2014
Total				106.439,40	106.439,40	

Obs.: O período da medição nº 4 foi corrigido pelo Parecer -196/2014, de 13/05/2014 para 15/01/2012 a 30/04/2013

O Relatório de execução financeira totalizou os seguintes valores: R\$ 95.793,90 provenientes do contrato de repasse e o valor de R\$ 10.645,49 de contrapartida, totalizando o valor final de R\$ 106.439,40.

Para dar continuidade à execução das obras, a Prefeitura realizou o processo licitatório, a Tomada de Preços nº 10/2014, para a execução de implantação de sistema de circulação não motorizada dos trechos 03 e 04 da Av. Integração, com abertura das propostas em 09/01/2014. Sete empresas retiraram o edital, mas somente duas apresentaram propostas e foram habilitadas conforme a Ata de Abertura, de 09/01/2015, tendo sido designado o dia 22/01/2015 para abertura das propostas de preços. Nessa data, os envelopes contendo as propostas comerciais foram abertos. Constou na Ata de Julgamento que a empresa RT Ambiental Ltda. – ME deixou

de preencher algumas formalidades sem impedimento para análise da proposta. No entanto, o valor apresentado pela empresa Cimentar foi menor conforme a tabela apresentada a seguir:

Propostas		
Empresas	CNPJ	Valor (R\$)
Cimentar Construções Ltda.	15.800.359/0001-10	316.431,94
RT Ambiental Ltda-ME.	08.697.901/0001-96	348.475,76

O processo foi homologado em 12/02/2015 e firmado o Contrato nº 19/2015, em 24/02/2015, com a empresa Cimentar, no valor de R\$ 316.431,94, sendo R\$ 268.256,75 de repasse e R\$ 48.175,19 de contrapartida. O prazo de execução firmado foi de 6 meses e vigência do contrato de 8 meses. A Ordem de Serviços foi emitida em 02/03/2015.

Novamente, o Contrato não foi executado no prazo estabelecido contratualmente. Os seguintes Termos Aditivos foram formalizados:

Termo Aditivo	Data	Objeto
1º	31/08/2015	alteração do prazo e vigência para 02/03/2016
2º	02/03/2016	alteração do prazo e vigência para 30/03/2016
3º	29/03/2016	alteração do prazo e vigência para 30/08/2016
4º	29/08/2016	alteração do prazo e vigência para 30/09/2016
5º	30/09/2016	alteração do prazo e vigência para 30/12/2016
6º	12/12/2016	Concede reajuste 7% ao do saldo contratual, equivalente ao período de 03/2015 a 02/2016

As medições 5ª e 6ª foram realizadas em maio e junho com pagamentos nos meses de julho e setembro de 2015. A empresa efetuou paralisações a partir de setembro de 2015 até o primeiro semestre de 2016.

A Prefeitura, por meio da Secretaria de Obras, notificou à Cimentar para retorno aos serviços de execução, por meio dos Ofícios nº 824/2015, de 25/09/2015, nº 827/2015, de 25/09/2015 nº 844/2015, de 05/10/2015 e nº 872/2015, de 13/10/2015. Em 30/11/2015, o secretário municipal de obras notificou extrajudicialmente a empresa para retomada da obra em 48 horas.

Em 2016, novamente, por meio do Ofício nº 464/2016, de 30/06/2016, a Secretaria de Obras acusou o recebimento da 7ª medição apresentada pela empresa e solicitou à contratada que retomasse o ritmo da obra, visando a sua conclusão. O Ofício nº 542/2016, de 29/07/2016, da Secretaria de Obras para a Secretaria de Fazenda, relatou o encaminhamento das várias notificações à Cimentar, referentes às sistemáticas paralisações da obra de maneira intempestiva e unilateral, sempre após a quitação de notas fiscais relativa à prestação de serviços em determinados períodos. Solicitou-se medidas judiciais cabíveis para resguardar os interesses do município. Citou-se as ações desenvolvidas junto à Caixa, no sentido de agilizar a liberação de recursos no menor prazo possível.

Após o Ofício nº 999/2016, 29/06/2016, expedido pela Caixa, dirigido ao Prefeito Municipal, que solicitou o boletim de medição e acusou a falta de evolução da obra há mais 60 dias, a Prefeitura emitiu o Ofício nº 115/2016, de 03/08/2016, destinado a empresa Cimentar, referenciando o procedimento administrativo para rescisão unilateral do Contrato nº 019/2015. Foi pontuado as situações que levaram a Prefeitura a tomar tal atitude. Em resposta, a empresa apresentou as justificativas alegando que as medições não estavam sendo realizadas no prazo estipulado e os atrasos nos pagamentos eram incompatíveis com a situação da empresa.

Solicitou a rescisão de forma amigável nos moldes da realizada com a empresa Atitude. Porém, outra correspondência s/nº da Cimentar para a Secretaria de Obras, informou o retorno dos serviços a partir de 15/08/2016.

Por meio do Ofício nº 572/2016, de 18/08/2016, o Secretário de Obras informou à Procuradoria que, embora a empresa não tivesse reiniciado os trabalhos no campo, ela iniciou procedimentos indicando a retomada.

Com objetivo de término da obra, em setembro de 2016, a prefeitura solicitou a redução de metas à Caixa. Os seguintes itens foram retirados da planilha, totalizando uma redução de R\$ 28.531,14, conforme quadro apresentado a seguir. O novo valor contratual passou para R\$ 287.900,80.

Itens	Descrição	Valor (R\$)
1.1	Locação da área	1.969,81
1.3	Placa de obra	1.330,38
5.1	Biciletário	4.546,66
6.1	Banco de concreto aparente	8.597,64
6.2	Alambrado para a quadra	8.347,96
6.4	Grama bermuda	3.738,69
Total		28.531,14

Nota: os itens 1.1 e 1.3, referem a itens licitados, mas já medidos na 1ª fase da obra.

O Ofício nº 641/2016, de 22/09/2016, do Secretário de Obras para Secretaria da Fazenda solicitou elaboração de Termo Aditivo para prorrogação da vigência do contrato até 31/12/2016, tendo em vista o atraso na liberação de recursos financeiros por parte do Ministério das Cidades.

Após as partes acordarem, as obras foram retomadas. Em 13/10/2016, por meio do documento “Decisão Administrativa”, o Secretário de obras, considerando que a empresa Cimentar comunicou o reinício dos serviços com a realização da 8ª medição, determinou o arquivamento do procedimento administrativo para rescisão unilateral do Contrato nº 019/2015. Os pagamentos das medições são apresentados no quadro a seguir:

Medição	Período	NF	Data	Valor (R\$)	Data pgto
5º	02/03/2015 a 22/05/2015	99/2015	02/07/2015	14.457,68	02/07/2015
6º	23/05/2015 a 30/06/2015	111/2015	24/09/2015	83.530,89	24/09/2015
7º	01/07/2015 a 17/03/2016	152/2016	30/06/2016	40.048,84	30/06/2016
8º	18/03/2016 a 30/08/2016	171/2016	11/10/2016	86.622,28	11/10/2016
9º	31/08/2016 a 09/12/2016	175/2017	09/01/2017	63.241,11	12/01/2017
Total				287.900,80	

Tendo em vista que o contrato não fazia previsão de reajuste, a Secretaria de Obras solicitou à Secretaria de Fazenda, por meio do Ofício nº 736/2016, de 04/11/2016, o reajuste do saldo contratual a partir de 02/03/2016, um ano após a formalização contratual. Um requerimento da Cimentar solicitando o reajuste devido foi apresentado.

Assim sendo, o Termo Aditivo, de 12/12/2016, teve como objeto o reajuste do saldo contratual correspondente ao período de 03/2015 a 02/2016, no percentual de 7% (variação do INCC do período) para os pagamentos realizados após o mês 02/2016. Constou da documentação que o pagamento de R\$ 13.293,86 referente ao reajuste concedido, relativamente aos serviços

medidos a partir de março de 2016, foi efetuado com recursos do município. Salienta-se que a legalidade de sua concessão está tratada em item específico deste relatório.

Em 06/01/2017, o Relatório de Execução Financeira referente à Prestação de Contas apresentada pela Prefeitura apontou que as despesas executadas totalizaram o valor de R\$ 394.340,18, sendo R\$ 367.603,32 de repasse e R\$ 26.736,88 de contrapartida. Os recursos, no valor de R\$ 35.790,91, foram devolvidos, sendo R\$ 26.596,68 referente ao valor do contrato de repasse não realizado, R\$ 7.259,77 do saldo de aplicação financeira e R\$ 1.934,46 de contrapartida municipal não utilizada. Em 12/04/2017, a prestação de contas foi aprovada sem ressalvas.

Novamente, o Contrato nº 019/2015, que continha previsão de execução em 6 meses, teve duração de 1 ano e 8 meses.

Por fim, a obra teve seu término no final de 2016, após 7 anos da formalização do Contrato de Repasse, em dezembro de 2009.

Diante do exposto, apontam-se como fatores que impediram a obra a ter seu curso normal e ocasionaram o atraso na sua conclusão:

- a) formalização do Contrato, pela Caixa, sem a documentação suficiente para análise técnica, necessitando de cláusulas suspensivas;
- b) demora no cumprimento das cláusulas suspensivas;
- c) atrasos na solução de pendências documentais e de regularidade fiscal da empresa contratada Atitude;
- d) atrasos injustificados na execução da obra pelas empresas Atitude Engenharia Eireli e Cimentar Construções Ltda.;
- e) atrasos na solução de pendências técnicas pela Prefeitura após solicitação de reprogramação e a alteração do projeto;
- f) demora na regularização dos Contratos junto ao Sistema SICONV pela Prefeitura;
- g) falta de tempestividade na rescisão contratual com a empresa inicialmente contratada;
- h) atrasos apontados pela prefeitura nos repasses de recursos por parte do Ministério das Cidades;
- i) paralizações realizadas pela empresa Cimentar baseadas na alegação de atrasos nos pagamentos;
- j) falta de aplicação tempestiva de sanções à empresa Cimentar Construções Ltda., de forma a garantir o cumprimento da execução das obras dentro do cronograma estabelecido.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

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

2.2 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. Desvirtuamento do regime de execução das obras definido nos editais da Tomada de Preços nº 13/2011 e da Tomada de Preços nº 10/2014.

Fato

Em análise aos editais da Tomada de Preços nº 13/2011 e da Tomada de Preços nº 10/2014, ambas para contratação de empresa de engenharia civil para implantação de sistema de circulação não motorizada da Avenida Integração, verificou-se que na primeira página dos editais constou o “Tipo de Licitação” como sendo “menor preço por empreitada global” e o conteúdo do edital é silente quanto ao regime de execução.

Ocorre que o art. 45, §1º, da Lei nº 8.666/1993, prevê entre os tipos de licitação, “*a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço*”, “*a de melhor técnica*”, “*a de técnica e preço*”. E o art. 6º, VIII, da mesma lei prevê como regimes de execução “*a empreitada por preço global*”, “*a empreitada por preço unitário*”, “*a tarefa*” e “*a empreitada global*”.

Verifica-se, portanto, que o município inovou ao referenciar como tipo de licitação “menor preço por empreitada global”, o que legalmente seria “*tipo menor preço*” e regime de execução “*empreitada por preço global*”.

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.

Em análise aos processos de acompanhamento das obras, pode-se verificar que as medições consideraram os quantitativos unitários dos serviços e não as etapas cumpridas. Portanto, as obras foram executadas como se o regime de execução fosse a empreitada por preço unitário, diferentemente do definido nos editais dos processos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15/09/2017, em reposta ao Ofício nº 14548/2017/Regional/MG-CGU, de 28/08/2017, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201701373, a Prefeitura Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“O apontamento quanto ao equívoco no regime da execução do contrato, que vem considerando a obra como regime de empreitada por preço unitário será devidamente corrigido nas medições futuras. Consigne-se que in casu, não houve prejuízo para o erário”.

Análise do Controle Interno

O Gestor alegou como equívoco a observação feita de que os editais trataram o tipo de licitação como sendo regime da execução. Afirmou que o fato será corrigido nas medições futuras. Ressaltou que, apesar da falha, não houve prejuízo para o erário.

2.2.2. Falhas na execução contratual das obras objeto do Contrato de Repasse nº 0302090-73/2009.

Fato

Na análise da documentação relativa à execução do Contrato nº 019/2015, de 24/02/2015, firmado com a empresa Cimentar Construções Ltda. para execução dos trechos 03 e 04 da Avenida Integração, verificou-se as seguintes falhas:

- a) Inadequação na concessão do reajuste

O Contrato nº 019/2015, com vigência de 8 meses, previu em seu item 4.2 que “*o preço contratual não poderá sofrer nenhum reajuste e inclui todos os custos, diretos e indiretos, impostos, taxas e encargos sociais trabalhistas, previdenciários, tributários e fiscais*”.

(original sem grifo)

Todavia, por meio do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 019/2015, foi concedido reajuste ao contrato, com a aplicação do índice INCC (Índice Nacional da Construção Civil). O valor do reajuste concedido foi de R\$ 13.293,86, resultante da aplicação de 7% (INCC) sobre os serviços medidos a partir de março de 2016. O pagamento do valor foi efetuado integralmente com recursos do município de Curvelo.

Cabe ressaltar, entretanto, que a jurisprudência tanto do Superior Tribunal de Justiça - STJ quanto do Tribunal de Contas da união - TCU apontam a impossibilidade de concessão de reajuste contratual quando o mesmo não foi previsto no edital e contrato, conforme descreve-se a seguir:

Jurisprudência do STJ - (Resp. nº 730.568/SP, 2ª T., rel. Min. Eliana Calmon, j. em 6.09.2007, DJ de 26.09.2007):

“Processual Civil e Administrativo – Contrato Administrativo – Reajuste de Preços – Ausência de Autorização Contratual – Descabimento.

- 1. O reajuste do contato administrativo é conduta autorizada por lei e convencionada entre as partes contratantes que tem por escopo manter o equilíbrio financeiro do contrato.*
- 2. Ausente previsão contratual, resta inviabilizado o pretendido reajustamento do contrato administrativo.*
- 3. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido”.*

Jurisprudência do TCU – Acórdão nº 999/2003 – Plenário:

“9.2.1. abstinha-se de reajustar ou atualizar monetariamente seus contratos se não houver previsão editalícia e contratual, em obediência ao art. 55, inciso III, e art. 40, IV, c da Lei nº 8.666/93, utilizando-se da recomposição de preços para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro contratado, conforme previsão dos artigos 57, § 1º, 58, § 2º, e 65, § 6º da mesma Lei, condicionada à comprovação do aumento de custos pela parte interessada (subtítulo III)”.

Percebe-se, então, que a figura do “reajustamento” difere da figura da “recomposição”, não sendo a primeira aplicável ao caso concreto em análise. Caso se aplique a “recomposição”, baseada na garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há que se produzir prova bastante detalhada do aludido desequilíbrio.

b) Ausência de prorrogação da garantia contratual.

Verificou-se também que no Termo de Contrato consta a exigência de prestação de garantia para execução do objeto do contrato, no valor de 5% do valor do contrato, nos termos do art. 56 da Lei nº 8.666/1993.

Entende-se que garantia deveria cobrir o prazo contratual de execução da obra, até seu recebimento definitivo, devendo ter sua vigência prorrogada caso ocorresse prorrogação do prazo contratual.

No decorrer da execução da obra, ocorreram seis aditivos contratuais de prazo e na documentação não se verificou elementos que comprovassem a exigência de prorrogação da referida garantia.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2017/GP, de 15/09/2017, em reposta ao Ofício nº 14548/2017/Regional/MG-CGU, de 28/08/2017, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201701373, a Prefeitura Municipal apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto comentado neste item:

“a) Inadequação na concessão do reajuste:

O Município de Curvelo para dar efetividade ao pactuado no Contrato de Repasse nº 0302090/73-2009, depois do regular procedimento licitatório que teve como vencedora a Sabre Engenharia Ltda, cujo prazo de vigência, inicialmente previsto, foi de 10-08-2011 a 09-01-2012, ou seja, 05(cinco) meses apenas.

Entretanto, em razão das intercorrências no decorrer da execução, como apontado no item 2 do relatório técnico, tendo o prazo sido prorrogado por mais de 12 meses. Por fatos apontados no item 2, com o extrapolamento do prazo, aliado ao atraso na liberação de pagamento pela CEF, o reajuste passou a ser direito do contratado e medida imperiosa para preservar o valor monetário constante da proposta.

Em que pese o art. 40, XI e 55, III da Lei 8.666/3, em relação à análise da possibilidade jurídica do reajuste de preço sem previsão contratual, não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 expressamente aludiu à obrigatoriedade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro das avenças celebradas com o Poder Público. Nesse sentido, estabelece o inciso XXI do art. 37 da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Esteado na norma constitucional, Marçal Justen Filho, em seu livro Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (8ª Ed, São Paulo, Dialética, p. 558), preleciona:

O direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva de cláusula contratual nem de previsão no ato convocatório. Tem raiz constitucional. Portanto, a ausência de previsão ou de autorização é irrelevante. São inconstitucionais todos os dispositivos legais e regulamentares que pretendem condicionar a concessão de reajuste de preços, recomposição de preços, correção monetária a uma previsão no ato convocatório ou no contrato.

Ainda da lavra do eminent Professor Marçal Justen Filho:

É necessário distinguir, portanto, os conceitos de reajuste e recomposição de renda. Sob um certo ângulo, esta última expressão indica gênero, de que aquela configure espécie. A recomposição de preços é o procedimento destinado a avaliar a ocorrência de evento que afeta a equação econômico-financeira do contrato e promove a adequação das cláusulas contratuais aos parâmetros automático, em que a recomposição se produz sempre que ocorra a variação de certos índices, independente de averiguação efetiva do desequilíbrio. Aprofundando os conceitos, o reajuste consiste em consequência de uma espécie de presunção absoluta de desequilíbrio. Já a recomposição pressupõe a apuração real dos fatos e exige a comprovação acerca de todos os detalhes relacionados com a contratação e os fatos supervenientes a ela. O que se afirma é a garantia constitucional da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. Deve reputar-se que, ocorrendo elevação de custos não retratada pelo índice de atualização ou de reajuste adotado contratualmente, o particular tem o direito à recomposição integral das perdas. Entende-se que a ausência de cláusula prevendo reajuste não importa exclusão do direito à recomposição de preços". (JUSTEN FILHO, Marçal, Op. Cit. P. 393).

Em igual sentido é o entendimento do Conselheiro Antonio Carlos Andrada, do TCEMG, que ao responder à Consulta nº 761.137, Revista dos Tribunais de Contas do estado de Minas Gerais (volume70, nº 1, ano XXVII), tratou o tema desta forma:

Assim, quanto ao primeiro questionamento desta consulta, tenho que a ausência de previsão contratual quanto ao reajustamento de um contrato administrativo não pode ser oposta ao contratado como forma de engessar os valores iniciais da proposta, sob pena de quebra dos deveres advindos do princípio da boa-fé objetiva e consequente enriquecimento sem causa do Poder Público. Passo, doravante, ao segundo questionamento, referente ao critério de reajuste a ser utilizado nos contratos administrativos.

Dessa forma, podem ser usados como parâmetros para o reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.

No dizer de Adilson Dallari (Aspectos jurídicos (Aspectos jurídicos da licitação. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 9. 96), no reajuste contratual “ há apenas correção do valor do contrato. Assim, não existe efetiva alteração de coisa alguma, mas sim simples manutenção de valor.

E a jurisprudência mineira também vem de encontro ao entendimento esposado pela doutrina especializada, de que é possível a realização de reajuste sem previsão edilícia ou contratual:

O cerne do litígio cinge-se à verificação do direito da empresa apelada, vencedora da licitação feita pela modalidade concorrência, em ter a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços firmado com o Município de Pará de Minas, tendo-se em vista que a execução da obra contratada ultrapassou o prazo de doze meses inicialmente previstos para o seu término.

(...)

O Município, contudo, resistiu ao pedido de reajuste, defendendo a ausência de previsão edilícia ou contratual neste sentido. Contudo, tenho que a equação econômico-financeira do contrato administrativo independe de previsão expressa no instrumento contratual, pois sua gênese tem lugar no próprio texto da constituição, quando prescreve que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta...” (CF/88, art. 37, XXI). Daí porque não se pode resistir à pretensão sob pretexto de observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou ao princípio da legalidade. (TJ/MG. 3ª Câmara cível. Apelação Cível nº 1.0471.06.066448-2/001. Relatoria: Des. Albergaria Costa. Julgamento em 03/04/2008).

Por outro lado, o TCU, no Ac. 313/2002, Plenário, 31, reconheceu que em situações em que há necessidade de repactuar o equilíbrio do contrato, o princípio da vinculação aos termos do Edital cederá – obrigatoriamente – às normas que buscam preservar a compatibilidade entre o conjunto de encargos impostos ao particular e remuneração. Confira-se:

31. Observo, ainda, que o princípio da vinculação ao edital não pode impedir o reconhecimento da incidência de hipótese de necessidade de alteração das condições originais do pagamento. Exatamente porque o próprio sistema positivado vigente à época dos fatos ora enfocados – e também que passou a vigorar como o advento da Lei nº 8.666/93 – autoriza a modificação da avença original, quando se fizer

necessária a retomada do equilíbrio econômico-financeiro. Assim sendo, há de se reconhecer que, nas situações em que se fizer necessária a repactuação para restauração desse equilíbrio, o princípio da vinculação aos termos do Edital cederá – obrigatoriamente – às normas que buscam preservar a compatibilidade entre o conjunto de encargos impostos ao particular e a remuneração.

Destarte, justificada a ausência de previsão edilícia e contratual do critério de reajuste e, considerando que o contrato ao extrapolar o período de vigência para além de 12 meses desequilibrou o pacto inicial gerando a necessidade de reajustamento do preço, requer seja acatada a justificativa ora apresentada.

b) Ausência de Prorrogação da Garantia Contratual.

Por lapso da Administração Municipal, não foi exigida do Contratado, a prorrogação da garantia contratual. Entretanto, como verificado por V. Exa., a obra foi concluída, e não houve prejuízo ao erário público”.

Análise do Controle Interno

Sobre o comentado a respeito do fato apontado na letra a, verificou-se que houve um equívoco no entendimento por parte da Prefeitura. Ao referir à inadequação do reajuste, esta fiscalização não negou a existência do **direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação**, mas questionou sobre o procedimento adotado para promovê-lo. Segundo o entendimento dominante, inexistindo a previsão contratual estabelecendo a possibilidade de reajuste, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação, quando houver necessidade, deveria ser implementada por meio de processo de recomposição do contrato e não por meio de processo reajuste.

Quanto ao apontamento da letra b, o gestor admitiu que, por lapso da Administração Municipal, a prorrogação da garantia contratual não foi exigida do Contratado. Ressaltou que apesar da falha, não houve prejuízo ao erário público.

3. Conclusão

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

- a) Atraso na execução das obras para a Implantação de Sistema de Circulação não Motorizada da Avenida Integração.
- b) Desvirtuamento do regime de execução das obras definido nos editais da Tomada de Preços nº 13/2011 e da Tomada de Preços nº 10/2014.
- c) Falhas na execução contratual das obras objeto do Contrato de Repasse nº 0302090-73/2009.