



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Município de São João/PE

Exercício 2021

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria de Combate à Corrupção (SCC)

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Unidade Auditada: **Município de São João/PE**

Município/UF da Unidade Executora: **Recife/PE**

Relatório de Apuração: **840766**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Fiscalização em Entes Federativos (FEF)

A Fiscalização em Entes Federativos tem por objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais executados de forma direta ou descentralizada aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às Organizações da Sociedade Civil.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Para este trabalho, que integra o 7º ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), foram examinadas sete contratações realizadas pelo município de São João/PE, entre os exercícios de 2018 a 2021, totalizando cerca de R\$ 15,5 milhões.

Tais contratações envolveram recursos federais destinados ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em cumprimento à determinação contida na Portaria CGU nº 208, de 17.01.2017. O município de São João/PE foi selecionado pelo critério da aleatoriedade (sorteio público), e sete contratações realizadas pelo município foram selecionadas para análise com base em critérios de materialidade e criticidade.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Com respeito à contratação relativa ao Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar, restou injustificada a execução das políticas de saúde com a intermediação de terceiros, com majoração de custos da ordem de 150% a 350%. Houve irregularidades quanto ao dimensionamento do programa, à seleção do agente executor, que não comprovou ter capacidade técnica para tal, ao fluxo de recursos financeiros e ao recolhimento de tributos e encargos previdenciários e trabalhistas.

Quanto às demais contratações de bens e serviços, as principais irregularidades incluem fraude à licitação, superfaturamento, desvantagem econômica da contratação, falta de liquidação da despesa (atesto), acréscimo de serviços em valor acima do limite legal, pagamento por serviços não realizados, descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Em comum entre todas as contratações auditadas, destaca-se a ausência de gestão, acompanhamento e fiscalização por parte da contratante.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACS	Agente Comunitário de Saúde
APS	Atenção Primária à Saúde
CAPS	Centro de Assistência Psicossocial
Celpe	Companhia Energética de Pernambuco
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos e Profissionais de Saúde
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
Comagsul	Consórcio dos Municípios do Agreste e Mata Sul de Pernambuco
Comprasnet	Portal de Compras Governamentais
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPL	Comissão Permanente de Licitação
CRM	Conselho Regional de Medicina
CTM	Código Tributário Municipal
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
EIRELI	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FEF	Programa de Fiscalização em Entes Federativos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FNS	Fundo Nacional de Saúde
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDESHPE	Instituto de Desenvolvimento Social e Humano de Pernambuco
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
ISS	Imposto Sobre Serviços

MAC	Teto Financeiro da Média e Alta Complexidade em Saúde
MPPE	Ministério Público do Estado de Pernambuco
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NF	Nota Fiscal
NIGS	Núcleo Intermunicipal de Gestão em Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
PA	Plano de Aplicação
PAB	Piso da Atenção Básica
PMS	Plano Municipal de Saúde
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PROJUR	Procuradoria Jurídica
PSCOM	Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar
PSF	Programa de Saúde da Família
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
SA	Solicitação de Auditoria
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SCC	Secretaria de Combate à Corrupção
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UBS	Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	9
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Irregularidades relativas ao Contrato Trilateral nº 001/2018 - Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar.	12
2. Irregularidades relativas ao Processo Licitatório nº 17/2018 - serviços de manutenção preventiva e corretiva para a frota de veículos municipal.	56
3. Irregularidades relativas ao Processo Licitatório nº 07/2019 - transporte escolar e universitário.	67
4. Irregularidades relativas ao Processo Licitatório nº 14/2019 - serviços de locação de veículos.	74
5. Irregularidades relativas aos Processos Licitatórios nº 02/2019 e nº 03/2020 - fornecimento de alimentos não perecíveis para a merenda escolar.	85
CONCLUSÃO	90
ANEXOS	92
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	92

INTRODUÇÃO

O município objeto desta auditoria é o de São João/PE, sorteado no Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) - 7º ciclo. Nesta etapa do programa foram selecionados 60 municípios, com população de até 500 mil habitantes, excluindo-se os municípios já contemplados por ocasião dos 5º e 6º ciclos do programa e os municípios que foram objeto de fiscalizações especiais no mesmo período. A seleção ocorreu por meio de sorteio público, realizado no dia 19.02.2020, em São Paulo/SP. Em virtude da pandemia do covid-19, a auditoria não pôde ser realizada no exercício de 2020, tendo sido remanejada para o ano de 2021.

O trabalho teve como objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais transferidos ao ente municipal, com foco no combate à corrupção, considerando o período de janeiro de 2018 a abril de 2021. Para tanto, considerando os valores financeiros envolvidos e situações críticas identificadas, foram selecionadas para análise as seguintes contratações realizadas pelo município envolvendo recursos federais:

Tabela 1 – Contratações auditadas

Contratação	Objeto	Valor (R\$)
Contrato Trilateral nº 01/2018	Desenvolvimento de ações e serviços de saúde pública visando práticas eficientes que viabilizem a melhoria dos serviços e a criação do Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar.	7.659.783,20
Processo Licitatório nº 17/2018 Pregão nº 10/2018	Prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva (mão de obra) para a frota municipal, com reposição / fornecimento de peças.	2.147.283,73
Processo Licitatório nº 07/2019 Pregão nº 04/2019	Prestação de serviços de transporte escolar e universitário.	2.089.492,20
Processo Licitatório nº 14/2019 Pregão nº 06/2019	Prestação de serviços de locação de veículos de pequeno, médio e grande porte, para atender as atividades administrativas das Secretarias Municipais de Agricultura, Administração e Saúde.	2.082.159,96
Processo Licitatório nº 03/2020 Pregão nº 01/2019	Fornecimento de alimentos não perecíveis para a merenda escolar.	696.704,17
Processo Licitatório nº 02/2019 (FMS) Pregão nº 02/2019 *	Fornecimento de alimentos perecíveis, não perecíveis e hortifrutigranjeiros (hospitais e UBS) e alimentos não perecíveis para a Secretaria Municipal de Saúde.	442.961,80
Processo Licitatório nº 02/2019 (PNAE) Pregão nº 02/2019 *	Fornecimento de alimentos não perecíveis para a merenda escolar.	386.350,30
Total		15.504.735,36

Fonte: elaboração própria.

* A prefeitura realizou duas licitações com numerações iguais para o mesmo exercício; em uma utilizou recursos do FMS, e na outra, do PNAE.

Tais contratações envolveram recursos federais destinados ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

A metodologia utilizada para o desenvolvimento dos trabalhos envolveu a realização de inquirição escrita e oral, de análise documental e de dados extraídos de sistemas informatizados da Controladoria-Geral da União (CGU) e de sítios eletrônicos da rede mundial de computadores.

Houve limitação aos trabalhos por não ter havido a possibilidade de inspeções *in loco*, devido à pandemia da covid-19, impossibilitando a conferência de execução de alguns serviços e aquisições, bem como a realização de entrevistas presenciais (algumas foram realizadas à distância). Outra limitação, conforme declaração da própria prefeitura, se refere a alguns contratos que foram planejados e acompanhados pela equipe da gestão municipal antecedente, de maneira que não foram disponibilizados alguns documentos por não ter ocorrido transição de governo da forma adequada, segundo a atual gestão do município.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Uma das contratações selecionadas para exame foi a realizada com o Consórcio dos Municípios do Agreste e Mata Sul de Pernambuco (Comagsul), relativa à gestão compartilhada de programas na área da saúde pública. Por se tratar de um acordo especial e a fim de facilitar a compreensão do trabalho de auditoria realizado, é necessário explicitar, com mais detalhes, o cenário da atuação dessa organização.

Essa instituição constituiu parceria com o Fundo Municipal de Saúde (FMS) de São João/PE, sob a forma do Contrato Trilateral nº 001/2018, celebrado em 02.04.2018, juntamente com a entidade sem fins lucrativos denominada Instituto de Desenvolvimento Social e Humano de Pernambuco (IDESHPE). O acordo firmado teve por escopo a implementação de ações no âmbito do Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar (PSCOM).

Os recursos orçamentários utilizados no financiamento das ações do PSCOM, à luz da Resolução Comagsul nº 26/2014, foram aqueles transferidos da União (fundo a fundo), e disponibilizados na conta 16844, agência 2625-5, do Banco do Brasil S/A (FMS Custeio SUS). Para se ter uma ideia do volume de recursos, foi disponibilizado pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) o montante de R\$ 11.499.384,78 somente em 2020.

Parte desses recursos foi utilizada para remunerar os serviços de apoio técnico e administrativo do Comagsul e IDESHPE, em relação às atividades do programa, o que é denominado nos documentos de pagamento de custeio operacional, definido no Contrato Trilateral nº 001/2018 em 12,5% sobre o valor bruto de todos os serviços de saúde faturados no período de vigência do PSCOM. Ocorre que o próprio instrumento assevera, dentre as obrigações do município, que o mesmo deve permanecer vinculado ao consórcio, enquanto o objeto do contrato estiver sendo executado, pelo que incorre na exigência normativa de contribuir com o rateio administrativo para gestão consorciada de políticas públicas dos municípios membros pelo Comagsul, ou entidades por ele contratadas¹. São, portanto, duas contribuições exigidas do município que adere ao Núcleo Intermunicipal de Gestão em Saúde (NIGS) / Comagsul: a do rateio administrativo já cobrado em virtude de sua vinculação ao consórcio, e aquela a ser calculada sobre os serviços que venham a ser prestados na saúde pública, em caráter complementar.

Esses recursos, oriundos do custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) à conta da União, disponibilizados ao FMS, destinaram-se a financiar as atividades executadas no âmbito do PSCOM, que deveria ocorrer por meio da entidade executora credenciada pelo Comagsul em

¹A cláusula Quarta do Contrato Trilateral nº 001/2018, de 02.04.2018, inciso I, prescreve o seguinte: “Permanecer associado ao Comagsul durante a execução do presente contrato, cumprindo para com a Associação Pública as obrigações pecuniárias relativas ao Rateio para Custeio Administrativo, rateios outros aprovados pela Assembleia Geral do Consórcio, bem como as pecúnias exigidas para o cumprimento do presente pacto negocial.”

processo de chamada pública², e se aprimorar com a supervisão técnica do consórcio, por meio de unidade técnica na área da saúde (NIGS).

O consórcio contempla hoje 22 municípios do Agreste e Mata Sul do Estado de Pernambuco³, tendo sido criado em 14.02.2014, inicialmente por apenas seis municípios dessas mesorregiões. Segundo seu estatuto⁴, a natureza jurídica do consórcio é de associação pública, consistindo em uma autarquia intermunicipal, que tem como principal objetivo o desenvolvimento dos municípios consorciados, bem como a integração entre os seus membros. A possibilidade de atuação do consórcio nos municípios é ampla, podendo alcançar ações integradas nos campos do meio ambiente, esporte, cultura, educação, saúde, assistência social e outros, como evidenciado também em conteúdo apresentado na página eletrônica do Comagsul na internet⁵.

Digna de nota é a informação de que as decisões do consórcio, conforme assevera o art. 12 do estatuto da associação, sob a forma de resoluções, têm prevalência sobre as normas do município acerca de cada matéria, em uma área de atuação específica. Ainda, da composição do quadro dessa autarquia, observou-se a presença de gestores e ex-gestores municipais, como o cargo eletivo de presidente, cujo mandato foi exercido entre 2017 e 2020 pelo ex-prefeito de São João/PE, e atualmente se encontra ocupado pelo chefe do Poder Executivo Municipal de Altinho/PE. Ressalte-se que a celebração do contrato de programa em análise ocorreu quando o chefe do Executivo Municipal de São João/PE era o presidente do consórcio.

Através de procedimentos de Chamada Pública, o consórcio promove o credenciamento de entidades com ou sem fins lucrativos, para fins de estabelecer com os municípios membros parcerias sob a forma de contrato de programa. Nesse processo, sugere-se que as entidades que pretendam ser habilitadas devam demonstrar capacidade técnica e operacional para tanto, além de satisfazer outras condições predeterminadas, como ter inscrição no Cadastro Nacional de Estabelecimentos e Profissionais de Saúde (CNES). No caso das políticas de saúde, o contrato será assinado pelo município, pela entidade selecionada e pelo Comagsul, para executar atividades de complementação em saúde pública.

O PSCOM, pelas informações coletadas em páginas eletrônicas de dados abertos, foi executado em São João/PE até 2020, e vem sendo implementado nos municípios de Altinho/PE e Quipapá/PE. Deve estar previsto no Plano Municipal de Saúde local e tem como foco o desenvolvimento de ações normativas em saúde pública, na Atenção Básica (Programa de Saúde da Família – PSF, Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF e Saúde Bucal) e Atenção Especializada (Assistência Hospitalar, |Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU e outras).

²Chamada Pública nº 01/2017, do Comagsul, aberta no início de 2017, com vigência de um ano, para credenciamento de pessoas físicas e jurídicas, com ou sem fins lucrativos, para prestação de serviços de saúde nos municípios membros.

³São municípios membros do consórcio intermunicipal, por exemplo, Cupira, Catende, Belém de Maria, Altinho, São João, Quipapá, Jaqueira e Agrestina, esse último onde fica instalada sua sede administrativa.

⁴Documento publicado no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, edição nº 29, de 12.02.2014.

⁵Aba “Conheça nossos Programas” da página principal do Comagsul em dados abertos. Disponível em <https://www.comagsul.pe.gov.br/>. Acesso em 30.07.2021.

As ações normativas em saúde pública, à luz da Resolução nº 26/2014 do Comagsul, contemplam intervenções de apoio às políticas do SUS (atividades-meio), como estudo dos indicadores de saúde, diagnóstico de problemas de execução das ações de saúde disponibilizadas à população, auxílio à implantação de diretrizes de determinada política (a exemplo da humanização do atendimento) em Assistência Hospitalar, dentre outras. Verifica-se, portanto, que as ações normativas, dada sua natureza de complementariedade em relação aos serviços de saúde pública já executados, não devem com estes ser confundidos.

O presente trabalho objetivou verificar, dentre outros aspectos, de que forma a decisão de transferir parcialmente a execução de ações de saúde pública, em caráter complementar, foi construída pelos gestores, buscando informações que possam ter subsidiado o ato de contratar dois parceiros para a execução do PSCOM. Ademais, os gestores foram arguidos a respeito da existência de análise do custo-benefício, acerca das vantagens e desvantagens nessa descentralização.

Do ponto de vista da execução, foi analisada, na prática, a maneira como os quantitativos dos serviços eram contabilizados, para efeito de faturamento e pagamento ao Comagsul. Como referência normativa e técnica, o próprio Contrato Trilateral nº 001/2018 apresenta um diagrama que dispõe sobre o fluxo financeiro, detalhando suas etapas e atribuindo responsabilidades entre os parceiros.

Ademais, foram buscados elementos para verificar a natureza das relações de trabalho efetivamente constituídas entre a entidade sem fins lucrativos e os profissionais de saúde do PSCOM, os quais foram contratados mediante assinatura de termos de adesão, os quais, juridicamente, davam a estes a condição de associados. Não obstante, quando cabível, a equipe efetuou comparação entre o regime jurídico aos quais os profissionais se submetiam quando vinculados diretamente ao município, e aquele correspondente ao período em que estiveram sob a égide do PSCOM. Nesse particular, os esforços se concentraram na identificação das vantagens e desvantagens de cada situação, com ênfase na caracterização da inexistência de cumprimento de obrigações sociais por parte dos parceiros para com os profissionais de saúde contratados.

Os motivos da descontinuidade do programa, embora tivesse prazo certo para o seu término (33 meses), também foi objeto de verificação pela equipe. Nesse sentido, foi a Administração instada a se manifestar sobre a existência de relatórios ou documentos equivalentes de acompanhamento da execução das atividades do PSCOM, para efeito de leitura e avaliação de seus resultados, nos quais se espera o registro de possíveis melhorias na capacidade de atendimento do SUS e da qualidade na assistência à população.

A disponibilização tardia da documentação da Chamada Pública nº 001/2017, para credenciamento do IDESHPE pelo Comagsul, após duas reiteraões junto ao consórcio, por meio da Controladoria Geral do município, limitou as possibilidades de exames mais aprofundados sobre o assunto relativo à comprovação da capacidade técnica da entidade executora do Contrato Trilateral nº 001/2018, em relação ao que poderia ter sido obtido caso houvesse tempo suficiente, por exemplo, para realização de pesquisas em bases de dados do Governo Federal, sistemas informatizados e solicitações voltadas à confirmação de informações prestadas pela Secretaria de Saúde ou Comagsul com terceiros (circularização).

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Irregularidades relativas ao Contrato Trilateral nº 001/2018 - Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar.

No tocante ao Contrato Trilateral nº 001/2018, os trabalhos de auditoria tiveram como foco efetuar análise crítica a respeito do formato proposto para o processo de transferência de recursos do Fundo Municipal de Saúde aos parceiros, identificar quais critérios deveriam ser atendidos para a realização desses pagamentos no âmbito do PSCOM, bem como para a apuração da qualidade e quantidade dos serviços prestados. Dessa maneira, foi detalhado como esse processo realmente foi posto em prática pelo IDESHPE, Comagsul e Secretaria de Saúde, à luz das etapas descritas no fluxograma desenhado no bojo do contrato.

Nesse particular, as políticas de saúde têm a sua execução parcialmente transferida da Secretaria de Saúde para os demais signatários: o IDESHPE, que tem a responsabilidade de executar os serviços para atender às demandas supostamente definidas no PSCOM, e o Comagsul, com funções de apoio técnico e de orientação ao FMS, através de supervisão quadrimestral.

O IDESHPE é uma entidade privada sem fins lucrativos, criada em 2014 justamente com a finalidade de assessorar os municípios na execução de projetos⁶, nas mais diferentes áreas de atuação do Poder Público, ou seja, na execução compartilhada de políticas públicas em saúde, educação, assistência social e outras. Para isso, foi credenciada pelo Comagsul em procedimento de seleção específico, no caso, a Chamada Pública nº 001/2017. Nesse certame, restaram dúvidas quanto à capacidade operacional da entidade que iria prestar serviços complementares de saúde nos municípios contratantes. Ademais, alguns documentos do credenciamento evidenciaram que o IDESHPE não reunia todas as condições jurídicas nem mesmo para participar do processo, haja vista sua inscrição no CNES ser posterior à homologação do credenciamento.

Em sequência, serão apresentadas evidências a respeito de como foi dimensionado o programa de saúde complementar, considerando a necessidade de prévio conhecimento da contratante a respeito da estrutura e funcionamento da rede existente, bem como de suas carências e deficiências. Ademais, aproveita-se o ensejo para ressaltar que nenhuma

⁶Consta da página eletrônica do IDESHPE a seguinte apresentação dos objetivos da instituição:

“O [...] IDESHPE é uma entidade sem fins lucrativos. Fundado em 2014, tem como escopo assessorar os entes políticos – União, Estados e Municípios, bem como demais entidades Governamentais e não governamentais, Autarquias e Fundações, na execução de Treinamentos profissionais, elaboração de projetos, planejamento, coordenação e execução de projetos educacionais, culturais, esportivos, na área da assistência social e saúde. O IDESHPE, lastreando suas atividades na Lei nº 13.019/2014 (MROSC), vem desenvolvendo suas ações diretamente ou em parceria com o Comagsul [...], perfazendo 22 (vinte e dois) municípios, colaborando com as gestões na busca constante de melhores serviços, acolhimento, humanização visando a satisfação dos colaboradores, entes públicos e dos munícipes.”

Disponível em <https://ideshpe.org/o-ideshpe/>. Aba “Quem Somos?”. Acesso em 30.07.2021.

modalidade de terceirização de serviços de saúde havia sido prevista no Plano Municipal de Saúde vigente para o quadriênio 2018-2021.

Ato contínuo, o relatório descreve as situações de repasse direto dos recursos ao ente executor, que ocorreram sem a intermediação do NIGS/Comagsul, ressaltando a finalidade por meio da qual se buscou justificar as respectivas despesas, no valor aproximado de R\$ 190 mil. Não obstante, houve a tentativa de identificar os mecanismos disponíveis para que a Secretaria de Saúde e os parceiros pudessem assegurar a compatibilidade dos quantitativos faturados e aqueles efetivamente realizados no PSCOM.

Não menos importante é o processo de governança necessário para a análise e amadurecimento da decisão de efetuar a terceirização pretendida, devendo ser destacado, nessa esteira, a inexistência de análise do custo-benefício para não manter a execução direta das políticas públicas pela Secretaria de Saúde municipal. Complementarmente, a respeito do assunto da remuneração dos parceiros (taxa de administração ou custeio operacional), buscou-se uma visão crítica da efetiva atuação dos parceiros na execução e no apoio aos processos, em face da relevância dos valores pagos pelo FMS.

Com relação aos encargos sociais e trabalhistas decorrentes da prestação dos serviços de saúde complementares, a descrição possibilita a compreensão da verdadeira extensão da relação de trabalho formada entre os profissionais de saúde e os parceiros do contrato de programa, sobretudo o executor, bem como os elementos que evidenciam a precariedade das respectivas relações jurídicas, as quais se desenvolvem sem que aos profissionais seja garantida qualquer proteção, sobretudo aquelas decorrentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ainda, são detalhados os aspectos atinentes à ausência de comprovação do recolhimento dos impostos aos respectivos entes arrecadadores, como Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Com relação à descontinuidade da parceria, são expostos os motivos apresentados pela atual gestão municipal para a não renovação do contrato trilateral para execução do PSCOM em São João/PE, sobretudo a falta de informações sobre possíveis avaliações de desempenho do programa e de seus resultados, pelos gestores responsáveis pela Secretaria de Saúde, que ocuparam esses cargos entre 2018 e 2020.

Finalmente, é abordado o aspecto referente à insuficiência dos instrumentos disponíveis para a liquidação das despesas, efetuando juízo crítico e analítico sobre os elementos existentes nos processos de pagamento, bem como o conteúdo desses documentos, de maneira a verificar se ao ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde foi possível asseverar a efetiva prestação da totalidade dos serviços então quantificados, construindo sólida convicção a respeito da existência (ou não) do direito do credor ao recebimento dos valores empenhados.

Essas falhas, que vão desde erros na concepção da estratégia de atuação do Fundo Municipal de Saúde até a ausência de definição do que deveria ser ofertado à população em termos de ações complementares de saúde, considerando ainda a ausência de acompanhamento dos resultados e do desempenho do PSCOM pela Secretaria de Saúde, serão a seguir detalhadas.

1.1. Ausência de estudos para o dimensionamento do programa de saúde complementar, a partir do conhecimento da estrutura existente na rede pública de saúde municipal.

O Contrato Trilateral nº 001/2018 destaca os seguintes objetivos específicos:

- a) Planejamento organizacional dos serviços de saúde básica e complementar;
- b) Ampliação da oferta e melhoria da qualidade dos procedimentos de saúde no município;
- c) Desenvolvimento e organização dos sistemas e serviços existentes;
- d) Capacitação institucional em programação, regulação, controle e avaliação dos sistemas e serviços de saúde;
- e) Monitoramento, avaliação e diagnóstico das ações e serviços de saúde, formalizados através de relatórios.

Como é possível inferir dos objetivos supra relacionados, o programa de complementação da saúde pública pressupõe o conhecimento da rede existente, dos serviços disponíveis e da estrutura dedicada à prestação dos serviços de saúde relativos ao SUS, já ofertados pelo município em um dado momento, nos diversos níveis de atenção à população. É a partir dessas informações que se torna possível a definição daqueles serviços que terão o condão de promover a expansão e melhoria da rede existente, numa perspectiva de complementariedade.

O planejamento da implantação dos serviços de saúde complementares exige, à luz dos objetivos descritos, que se estabeleça uma correlação lógica e funcional destes com as atividades executadas pelos elementos constituintes da rede de saúde pública já disponível. Se fosse de outra forma, não haveria sentido na implantação de um programa complementar no âmbito do SUS local, pois nem mesmo as informações suficientes sobre o que se encontra em funcionamento estariam à disposição do gestor em seu processo de planejamento.

Nesse contexto, cabe aos gestores municipais efetuar diagnóstico da rede de saúde pública disponível para promoção de sua organização e melhoria, de maneira a dar sentido à implantação do programa de saúde complementar, o que denota a importância de compatibilizar o funcionamento dessa rede de serviços de saúde com o que se pretende implantar em termos de expansão e inovação.

A respeito do assunto, a CGU arguiu formalmente a municipalidade, com relação à existência de estudos voltados ao dimensionamento do PSCOM, da seguinte forma:

2. Relacionar os objetivos gerais do Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar (PSCOM), especificando quais demandas deveriam ser atendidas, em complementação aos serviços já ofertados na rede de saúde do SUS em São João/PE;

2.1. Apresentar, se existirem, estudos em que tenham sido levantados os quantitativos de profissionais e a estrutura existente na rede de saúde pública do Município, de forma a permitir o dimensionamento do PSCOM, quanto às áreas de atuação, número de profissionais e suas especialidades, dentre outros aspectos;

2.2. Apresentar, se existirem, estudos que tenham sido elaborados com vistas à definição das carências do SUS, de maneira a determinar quais seriam as atividades relacionadas ao Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar; [...]

Como a resposta a esses questionamentos cabia aos representantes da administração municipal anterior (2017-2020), a gestão atual encaminhou a demanda para os responsáveis⁷, como ao Comagsul, os quais não se manifestaram a respeito dos assuntos tratados.

A propósito, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) também foi instada a prestar informações sobre as tratativas porventura realizadas entre os representantes do consórcio e do FMS⁸ para subsidiar a tomada de decisão, qual seja, a celebração do acordo, que consistiu em transferir a responsabilidade pela execução dos serviços complementares de saúde a terceiros (consórcio exercendo apoio técnico e entidade sem fins lucrativos executando os serviços propriamente ditos).

As respostas colhidas das entrevistas realizadas com médicos selecionados como amostra, por meio de tecnologias de videoconferência, evidenciaram que, ao longo de todo o período de vigência do instrumento (abril de 2018 a dezembro de 2020), não houve qualquer orientação da Secretaria de Saúde ou de terceiros no sentido de que os profissionais teriam que prestar atendimento a pacientes em demandas complementares àquelas já existentes e ofertadas no âmbito do SUS, nos diferentes blocos de atuação (NASF, PSF, Centro de Assistência Psicossocial – CAPS, Saúde Bucal, Centro de Especialidades Odontológicas – CEO, covid-19, ambulatórios, assistência hospitalar – plantonistas, dentre outros).

A título de exemplo, as atividades mencionadas por um dos médicos entrevistados (PSF Luís Augusto Rodrigues – zona urbana) foram as mesmas que os profissionais já faziam antes do início da vigência do PSCOM, como visitas domiciliares a pacientes acamados ou com dificuldade de locomoção, consultas no posto e/ou ponto de apoio, prescrição de medicamentos para tratamento continuado de sintomas de doenças crônicas, encaminhamento para realização de exames especializados por meio do sistema de regulação do município, dentre outros.

Dessa maneira, os exames de auditoria demonstram que a Secretaria de Saúde não adotou medidas, no âmbito do processo decisório envolvendo as estratégias de gerenciar os serviços de saúde de forma direta ou transferir parte dos serviços a terceiros, no sentido de buscar o mapeamento das deficiências e carências da estrutura da rede de saúde existente, de modo a definir, com a máxima precisão possível, o conjunto de serviços necessários à complementação da assistência integral à saúde, em seus aspectos qualitativos e quantitativos.

Assim sendo, a Administração incorreu nos riscos de adotar a estratégia de gestão equivocada, em virtude da ausência de fundamentação na governança do processo de decisão, que culminou na celebração do acordo, bem como no dimensionamento impreciso dos serviços do PSCOM, quanto ao número de profissionais e suas especialidades, e ainda no tocante à

⁷Informação constante do Ofício GABIN nº 239, de 13.07.2021, da Prefeitura Municipal de São João/PE.

⁸Ressalte-se que o prefeito do município de São João/PE, à época da celebração da avença, também ocupava o cargo de Diretor Presidente do Comagsul, o que, de certa forma, inviabiliza a análise criteriosa da oportunidade e conveniência, bem como da relação custo-benefício dessa alternativa de gestão, uma vez que a mesma pessoa ocupava os dois polos da discussão (conflito de interesses).

inexistência de correlação lógica entre as atividades necessárias e os objetivos definidos no Contrato Trilateral nº 001/2018.

Digno de nota é que coexistiram, entre 2019 e 2020, com os serviços da rede de saúde disponíveis à população no SUS e com o PSCOM, serviços de consultas e exames diagnósticos, contratados diretamente pelo município, por meio de processo de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2019, da qual resultaram dois contratos, conforme a seguir detalhado:

Quadro 1 - Contratos celebrados com pessoas jurídicas diretamente pelo município, para complementação de serviços na Atenção Especializada em Saúde

Contrato	Vigência	Objeto	Valor estimado	CNPJ
008 / 2019	18.04.2019 a 18.04.2020	CRENCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA /OU FÍSICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTAS MÉDICAS: GINECOLOGIA, NEUROLOGIA, OBSTETRÍCIA, UROLOGIA, CLÍNICO GERAL, CIRURGIÃO, ANESTESISTA, CARDIOLOGIA, PEDIATRA, BIOMÉDICO; REALIZAÇÕES DE EXAMES: ULTRASSONOGRAMA, ELETROENCEFALOGRAMA, OFTALMOLOGIA, CONFORME VALORES FIXADOS PELA SECRETARIA DE SAÚDE, PARA ATUAR NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO, OU CONFORME DETERMINAÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE	R\$ 90.000	08.091.189/0001-87
007 / 2019	18.04.2019 a 18.04.2020	SECRETARIA DE SAÚDE, PARA ATUAR NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO, OU CONFORME DETERMINAÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE	R\$ 234.828	12.869.011/0001-91

Fonte: relação de contratos fornecida pelo Fundo Municipal de Saúde de São João/PE, em resposta aos pedidos da Solicitação de Auditoria (SA) nº 840766/01.

Por fim, em termos de representatividade dos recursos aplicados em ações do PSCOM em São João/PE, tem-se que R\$ 3.961.315 foram gastos em 2020, tendo por fonte de financiamento “Transferências e Convênios Federais vinculados”, consoante os documentos dos processos de pagamento disponibilizados à equipe para exame. Dos R\$ 11.459.565,57 pagos em termos de despesas com saúde em 2020, 34,57% foram aplicados em ações do PSCOM, incluindo os pagamentos feitos por meio do Comagsul e aqueles realizados diretamente ao IDESHPE.

1.2. Ausência de previsão de atividades complementares ao SUS no município, no âmbito do Plano Municipal de Saúde.

O Plano Municipal de Saúde (PMS), elaborado para orientar as ações a serem empreendidas no SUS em São João/PE, no quadriênio 2018-2021, foi aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde em setembro de 2017 e atualizado em abril de 2020⁹.

⁹Aprovado por meio da Resolução CMS nº 009, de 26.09.2017, e atualizado por intermédio da Resolução CMS nº 004, de 30.04.2020.

Verificou-se que, em nenhuma das diretrizes e metas do referido plano, em ambas as versões, há informação sobre a intenção de adotar estratégia de transferência da responsabilidade pela execução dos serviços de saúde a terceiros, em parte ou no todo, ainda que por meio de consórcios. Ao contrário, as metas planejadas denotam preocupação dos gestores com a valorização do servidor efetivo da área da saúde, por meio da implantação do Plano de Cargos e Carreiras, a promoção com base na avaliação de desempenho e o reconhecimento dos esforços empreendidos pelos profissionais em seu trabalho por meio do mérito.

A título de ilustração, passam a ser expostas algumas metas do PMS 2018-2021, conforme segue:

Quadro 2 - Metas do Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2018-2021

Eixo	Meta	Ação	Indicador
Atenção Primária à Saúde	Ampliar o número de Unidades Básicas de Saúde (UBS) para 12.	Implantação das agendas parametrizadas nas UBS; monitoramento e avaliação dos indicadores da Estratégia de Saúde da Família (ESF); organização do processo de regulação na Atenção Primária à Saúde (APS); adequação do prontuário eletrônico às diretrizes clínicas, incluindo estratificação de risco.	Número de ESF cadastradas no CNES.
	Ampliar a cobertura da ESF, por meio da ampliação do número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) atuando nas equipes com a conclusão do processo de convocação dos aprovados em concurso público realizado pelo município, onde foram oferecidas 20 vagas.	Solicitação de cadastro no Ministério da Saúde; convocação dos ACS para assumir de acordo com a necessidade.	Teto de ACS definido pela população do município.
	Capacitar 100% dos profissionais da Atenção Básica e os Conselheiros de Saúde em alimentação saudável.	Desenvolver ações de educação permanente em saúde na Atenção Básica sobre alimentação saudável; fortalecer o trabalho intersetorial no município; realizar ações de educação em saúde para usuários do Sistema de Saúde Municipal de São João; desenvolver trabalho interdisciplinar com as Equipes de Saúde da Família e do NASF, para atendimento individual, com apoio matricial de nutricionista.	Percentual de profissionais da Atenção Básica e Conselheiros Municipais capacitados.
Atenção Especializada	Implantar uma Política de Gestão de Pessoas no âmbito do SUS municipal.	Implementar o Sistema de Informação de Gerenciamento de Pessoas; elaborar e implantar projeto/ferramenta de avaliação de desempenho; valorizar o profissional com implantação do Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos, com política de incentivo por merecimento.	Política de Gestão de Pessoas implantada.

Eixo	Meta	Ação	Indicador
	Qualificar a gestão hospitalar com avaliação e monitoramento dos indicadores de desempenho.	Criar mecanismos de avaliação de desempenho; instituir Comissão de Avaliação de Desempenho.	Gestão hospitalar qualificada para avaliar e monitorar os indicadores de desempenho.
	Implementar a Política Municipal de Humanização na rede hospitalar própria e no centro de especialidades médicas, conforme diretrizes e dispositivos preconizados pela Política Nacional de Humanização do Ministério da Saúde.	Analisar a configuração organizacional; levantar as iniciativas de cunho humanizador desenvolvidas; utilizar os parâmetros de humanização para avaliar as relações interpessoais profissional usuário e as ações de humanização; delinear um diagnóstico preliminar da humanização, através do levantamento das potencialidades e deficiências relativas à humanização do atendimento e das relações de trabalho.	Política Implantada.

Fonte: Plano Municipal de Saúde, disponibilizado em resposta ao pedido do item 2 da SA nº 03/2021.

A Resolução Comagsul nº 26/2014, por meio da qual foi criado o PSCOM, em seu art. 2º, estabelece que as ações complementares terão caráter corretivo e preventivo, na busca da excelência dos serviços ofertados pelos municípios membros. Ademais, a resolução em tela esclarece que os serviços complementares, definidos no art. 4º como “ações normativas”, são consideradas atividades-meio, necessárias ao adequado funcionamento dos sistemas de saúde desses entes federados.

Assim sendo, essas atividades complementares não podem ser confundidas com a própria prestação de serviços públicos de saúde pelos profissionais que fazem parte das equipes destinadas ao atendimento das demandas da população, no âmbito da rede já instalada no SUS municipal. Se fosse dessa maneira, o PSCOM estaria se propondo a realizar o que já é feito costumeiramente por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, odontólogos, psicólogos, terapeutas ocupacionais e demais profissionais dessa área, para os diferentes níveis de assistência.

As diretrizes e metas do Plano Municipal de Saúde também se revestem de caráter de apoio às atividades finalísticas, na medida em que promovem as condições e os meios para que esses serviços possam ser prestados da melhor forma possível, e atendendo aos parâmetros normativos de qualidade do Ministério da Saúde. Demandam, portanto, atividades de diagnóstico da situação, levantamento de dados (inclusive em bases de dados institucionais), análise da consistência e efetividade das práticas existentes e avaliação de diversos aspectos técnicos e gerenciais, como aqueles que direcionam a implementação de determinada ação no campo de atuação da saúde pública.

De todo o exposto, conclui-se que a adoção do PSCOM não restou devidamente fundamentada, considerando que as diretrizes e metas das políticas de saúde já se encontravam suficientemente detalhadas, o que já fornecia à Secretaria Municipal de Saúde as condições teóricas para direcionar as ações de expansão e melhoria dos serviços existentes

em 2018. Importante recordar, por oportuno, que a aprovação do PMS ocorreu anteriormente à celebração do Contrato Trilateral nº 001/2018 (seis meses antes).

1.3. Ausência de avaliação prévia das vantagens e desvantagens da transferência da execução das políticas de saúde a terceiros.

O Contrato Trilateral nº 001/2018 teve por objetivo a implantação do PSCOM, Programa de Saúde Complementar às ações do SUS, com vistas à melhoria dos serviços existentes, através de atividades de diagnóstico, análise e avaliação de desempenho.

A escolha exercida pela Secretaria de Saúde acerca do modelo de terceirização apresentado, com a participação de mais dois parceiros, introduziu, no processamento das despesas com pessoal alocado no programa, e no processo de prestação de contas da utilização dos recursos, etapas adicionais que poderiam ser evitadas com a execução das políticas de forma direta pelos gestores do FMS. Essa opção, que promoveu a terceirização de serviços de saúde do SUS por meio de intermediação de mão de obra, trouxe consigo a necessidade de um conglomerado de controles que fatalmente não precisariam ser utilizados com a realização das ações pela própria Secretaria de Saúde.

A título de exemplo, o pagamento do pessoal contratado, sobretudo para os profissionais que já trabalhavam na Secretaria de Saúde nas unidades do SUS existentes antes do PSCOM, era processado normalmente por meio de folha, com depósito em conta dos profissionais. Nesse macroprocesso da elaboração da folha de pagamento, é possível observar a retenção parametrizada dos encargos previdenciários dos profissionais (segundo as faixas salariais), bem como dos impostos sobre a pessoa física, apurando-se o valor líquido a que o colaborador tem direito. O suporte fático e documental a esse processo pode ser dado pelo controle de frequência e apuração da produção individual por meio de relatórios específicos, com a validação da instância supervisora de cada departamento de saúde (Vigilância, Atenção Básica-ESF, CAPS, Saúde Bucal, dentre outros).

O fluxo financeiro do contrato trilateral, por sua vez, contempla doze etapas no total, sendo constituídas de diversas tarefas de conferência e comparação entre informações dadas por um parceiro e por outro, de forma que o arranjo operacional e administrativo se torna mais complexo do que seria se a Secretaria de Saúde municipal tivesse que realizar as atividades de maneira direta, sem auxílio de pessoas jurídicas interpostas.

O Acórdão nº 352/2016¹⁰, do Tribunal de Contas da União, em decisão plenária, asseverou que a contratação de mão de obra para atuação em unidades de saúde pública necessita da realização prévia de estudos que demonstrem as vantagens em relação à contratação direta pelo ente público, consoante determinação constante do item 9.1.1¹¹. Dessa forma, há de se

¹⁰Relatório de Auditoria de orientação centralizada, no âmbito do processo TC 017.783/2014-3. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/4E/34/73/22/05E23510C6F432352A2818A8/017.783%20FOC%20Sa_de.pdf. Acesso em 04.08.2021.

¹¹O objetivo da Corte de Contas foi avaliar a prestação de serviços de saúde em unidades públicas por meio da celebração de ajustes com entidades privadas. A determinação do item 9.1.1 fala ainda da necessidade de planilha detalhada contendo a estimativa dos custos inerentes a essa modalidade de execução de políticas públicas de saúde de maneira descentralizada.

ponderar que a situação irregular encontrada, de intermediação indevida de mão de obra para contratação de profissionais de saúde no âmbito do PSCOM, infringe os ditames constitucionais acerca das formas de ingresso de qualquer cidadão nos quadros da Administração Pública.

Para efetuar um melhor detalhamento da situação caracterizada pelo PSCOM em termos de contratações, é possível enumerar profissionais que eram contratados temporariamente pelo município e passaram a integrar os quadros à disposição da entidade executora das ações do novo programa, quais sejam:

Quadro 3 - Pessoal contratado diretamente pelo FMS antes do início do PSCOM – fevereiro/2018

Matrícula	Função	Data admissão	Lotação	Ingresso no PSCOM
1179	Médico	02.01.2018	NASF	abril/2018
1180	Médico	02.01.2018	PSF Liberdade	abril/2018
1215	Médico	02.01.2018	Unidade Josefa Cordeiro Vilaça	jul/2020
1234	Médico	02.01.2018	PSF Volta do Rio	abril/2018
2227	Enfermeira	02.01.2018	PSF Tiririca	abril/2018
1223	Téc. Enfermagem	10.01.2018	Ponto de Apoio – PSF Taquari	abril/2018
1220	Enfermeira	02.01.2018	PSF Santa Rita	abril/2018
1190	Téc. Enfermagem	02.01.2018	Unidade Josefa Cordeiro Vilaça	janeiro/2019
1157	Téc. Enfermagem	02.01.2018	Unidade Josefa Cordeiro Vilaça	janeiro/2019
0148	Médico	02.01.2018	PSF Volta do Rio	abril/2018
1232	Médico	02.01.2018	Unidade Josefa Cordeiro Vilaça	janeiro/2019
1127	Médico	02.01.2018	PSF Tiririca	não localizada
1128	Médico	02.01.2018	Unidade Josefa Cordeiro Vilaça	não localizada
1177	Médico	02.01.2018	PSF Planalto	abril/2018
1224	Médico	02.01.2018	PSF Riacho	abril/2018
1139	Enfermeira	02.01.2018	PSF Anda Só	abril/2018
1196	Téc. Enfermagem	02.01.2018	PSF Luís Augusto Rodrigues	abril/2018
1238	Médico	02.01.2018	PSF Luís Augusto Rodrigues	abril/2018

Fonte: Arquivo da folha de pagamento do mês de fevereiro de 2018, do Fundo Municipal de Saúde de São João/PE.

Do quadro supra é fácil constatar que parte considerável dos profissionais de saúde que antes eram vinculados diretamente à prefeitura por meio de contratos por tempo determinado (alguns com dois vínculos temporários) passaram para um novo regime de trabalho no PSCOM, sem a proteção de quaisquer direitos sociais atrelados às relações de trabalho que se constituíram sob a égide do contrato de programa.

A título de exemplo, havia em fevereiro de 2018, nos quadros da Secretaria de Saúde de São João/PE, 11 médicos contratados e 5 efetivos. Já os enfermeiros eram 12 efetivos e 6 contratados.

A modalidade de execução escolhida, por meio de intermediação de mão de obra, utilizando-se de dois parceiros para execução das mesmas ações de saúde no âmbito do SUS, não revela ter agregado qualidade aos serviços já ofertados. Não houve resposta das entidades parceiras

a respeito das tratativas por meio das quais poderia ter sido amadurecida a discussão acerca da conveniência e oportunidade para adoção desse modelo.

O NIGS/Comagsul, em seus relatórios de acompanhamento quadrimestrais de 2019 e de 2020, exalta insistentemente a questão da economicidade do contrato trilateral. Segundo eles, isso teria ocorrido em função da desnecessidade do custeio de encargos trabalhistas (férias e décimo terceiro salário dos profissionais) pela prefeitura.

Entretanto, a ausência de retenção e recolhimento de encargos previdenciários (contribuições individuais e parcela de responsabilidade patronal), e dos impostos (ISS e IRPF); a cobrança de 12,5% sobre todos os valores brutos faturados no período (abril de 2018 a dezembro de 2020 – 33 meses), para a remuneração dos parceiros do FMS de São João/PE; e a existência de elementos caracterizadores de vínculos trabalhistas propriamente ditos, conforme definido na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), desconstituem esse argumento como "vantagem".

Ademais, tomando como exemplo um dos Planos de Aplicação apresentados pelo Comagsul, em 2020, é possível demonstrar que o custo dos profissionais é superior quando se considera a modalidade de terceirização adotada, conforme detalhamento a seguir explicitado:

- Categoria de Profissionais: Médico.

Consoante observado no Plano de Aplicação (PA) NIGS/Comagsul nº 111/2021, de 02.12.2020, foram realizados pelos 10 profissionais médicos, contratados pelo consórcio para trabalhar no PSF no âmbito do PSCOM, 495 procedimentos de Atenção Básica, ao custo unitário de R\$ 210,00, com total de R\$ 103.950,00; e 389 procedimentos de visitas domiciliares, ao custo unitário de 80,00, perfazendo o montante de R\$ 31.120,00. Ao montante de R\$ 135.070,00, referente ao mês de novembro de 2020, é adicionada a taxa de 12,5% correspondente ao custeio operacional, perfazendo R\$ 151.953,75 em termos de preço global de serviços médicos. Dividindo o montante pelos 10 profissionais dessa categoria, no mês de referência, temos uma média de custo de R\$ 15.195,37 por profissional médico.

Por sua vez, os proventos pagos aos médicos do Programa Saúde da Família pelo Município de São João/PE perfaziam um valor médio de R\$ 8.000,00, à época da implantação do PSCOM, em abril de 2018. Considerando que a prefeitura teria um acréscimo de 33,11% a título de encargos trabalhistas, como sugere o relatório quadrimestral de Acompanhamento do Programa Saúde Complementar, referente ao último quadrimestre de 2020, do Comagsul, tem-se um total de R\$ 10.648,80, gastos em média por médico do PSF, com um total de R\$ 106.488,00, considerando os 10 médicos.

Realizando o cálculo da diferença percentual entre os custos do profissional médico como mão de obra intermediada, e aquele contratado diretamente pela Secretaria de Saúde, tem-se que a primeira modalidade é menos vantajosa, representando acréscimo de custo individual de mão de obra em 42,69% (divide-se R\$ 15.195,37 por 10.648,00 e depois multiplica-se o resultado por cem).

Se aos valores dos procedimentos forem adicionados os montantes pagos a título de mão de obra, a diferença entre o custo por profissional médico no modelo adotado entre 2018 e 2020

e o de execução direta pela Secretaria de Saúde cresce para 158,48%. Em virtude de o salário médio pago aos profissionais médicos do PSCOM, no mês de novembro de 2020, alocados no Programa de Saúde da Família de São João/PE, ser de R\$ 10.960,00, acrescentando-se o percentual da taxa de administração de 12,5%, tem-se como resultado o valor individual médio de R\$ 12.330,00. Este último, somado aos R\$ 15.195,37 (custo médio do profissional médico quando se paga a entidade por procedimento), obtém-se R\$ 27.525,37. Esse último valor deve ser dividido pelos R\$ 10.648,80, conforme já explicado alhures.

- Categoria de Profissionais: Técnicos de Enfermagem.

Consoante observado no PA 111/2021, foram realizados pelos 10 técnicos em enfermagem contratados pelo consórcio para trabalhar no PSF, 679 procedimentos no mês de novembro de 2020, ao custo unitário de R\$ 30,00, totalizando R\$ 20.370,00. A esse valor deve ser acrescida a taxa de 12,5%, a título de custeio operacional (Comagsul/IDESHPE), resultando em R\$ 22.916,25. Dividindo o montante obtido pelos 10 profissionais, temos uma média de custo de R\$ 2.291,62, por técnico de enfermagem.

Já os proventos pagos aos técnicos de enfermagem do Programa Saúde da Família pelo Município de São João/PE perfaziam um valor de médio R\$ 1.045,00. Considerando que a Prefeitura teria um acréscimo de 33,11% de encargos sobre a folha, como sugerem os relatórios quadrimestrais de Acompanhamento do Programa de Saúde Pública Complementar, de autoria do Comagsul, tem-se um total de R\$ 1.391,00 gastos em média por técnico de enfermagem do PSF, com um total de R\$ 13.910,00, considerando todos os 10 técnicos trabalhando diretamente para a Secretaria de Saúde.

Realizando o cálculo da diferença percentual entre os custos do profissional técnico de enfermagem como mão de obra intermediada pelo IDESHPE/Comagsul e aquele contratado diretamente pela Secretaria de Saúde, tem-se que a primeira modalidade é mais desvantajosa, representando acréscimo de custo individual de mão de obra de técnicos de enfermagem em 119,29% (divide-se R\$ 2.291,62 por 1.045,00, e depois multiplica-se o resultado por cem).

Se aos valores dos procedimentos forem adicionados os montantes pagos a título de mão de obra, a diferença entre o custo por técnico de enfermagem no modelo adotado entre 2018 e 2020, e o de execução direta pela Secretaria de Saúde, cresce para 355,80%. Em virtude de o salário médio pago aos técnicos de enfermagem do PSCOM, no mês de novembro de 2020, alocados no Programa de Saúde da Família de São João/PE, ser de R\$ 2.197,18, acrescentando-se o percentual da taxa de administração de 12,5%, tem-se como resultado o valor individual médio de R\$ 2.471,83. Este último, somado aos R\$ 2.291,62 (custo médio do profissional técnico de enfermagem quando se paga a entidade por procedimento), obtém-se R\$ 4.763,45. Esse último valor deve ser dividido pelos R\$ 1.045,00, conforme já explicado alhures.

O que se verifica, portanto, é que a metodologia de faturamento por meio de procedimentos de saúde é desvantajosa em relação à execução direta pelo Município, mesmo considerando o percentual de 33,1% de encargos trabalhistas sobre a folha de servidores da Secretaria de Saúde. Na realidade, somente os médicos efetivos faziam jus a esses direitos, como férias e décimo-terceiro salário. Esses profissionais constituíam a minoria do quadro de médicos do município, que era composto basicamente de médicos contratados por tempo determinado,

sobre cujos vencimentos incidia somente os descontos relativos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao IRPF.

Em análise à folha de pagamento do décimo terceiro-salário do exercício de 2017, verificou-se a presença dos seguintes médicos, todos eles efetivos, sendo que alguns deles, a partir da implantação do PSCOM, em março de 2018, passaram a compor a equipe de trabalho daquele contrato de programa:

Quadro 4 – Médicos da folha do décimo-terceiro salário de 2017, todos efetivos do município

Matrícula	Admissão	Lotação	Ingresso no PSCOM
0968	21.02.2017	PSF Riacho	não localizado*
1087	14.03.2017	Ambulatório	junho/2019
0586	21.02.2017	PSF Santa Rita	não localizado
0148	07.03.2017	Unidade de Saúde Josefa Cordeiro Vilaça	não localizado
0389	21.02.2017	Ambulatório	maio/2019
0989	21.02.2017	Unidade de Saúde Josefa Cordeiro Vilaça	não localizado (entrevista confirmou sua não vinculação ao PSCOM)
0249	01.07.1987	Ambulatório	não localizado
1018	21.02.2017	Unidade de Saúde Josefa Cordeiro Vilaça	junho/2020

Fonte: Arquivos de folha de pagamento da Prefeitura em 2017.

*A equipe não conseguiu analisar pagamentos de todos os segmentos de atuação do PSCOM. Não é possível afirmar com certeza que esses profissionais não fizeram parte da equipe do Programa Complementar de Saúde.

Nessa folha de pagamento do décimo-terceiro de 2017, portanto, não há quaisquer registros de profissionais médicos que possuíssem vínculo com o Município por contrato por tempo determinado, ou mesmo cargo de provimento em comissão.

Já na folha de pagamento do décimo-terceiro salário de 2018, foram somente identificados os ocupantes do cargo de médico, em caráter efetivo, com matrículas de números 1087, 0148, 0989, 0249 e 1018.

São muitos os riscos decorrentes das omissões observadas com relação ao cumprimento de obrigações sociais, considerando a possibilidade de atuação de auditoria da Secretaria da Receita Federal e de órgãos de proteção das relações de trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego / Superintendência Regional do Trabalho, Ministério Público do Trabalho, dentre outros), com a aplicação de penalidades decorrentes de autuações, além de contendas provocadas no âmbito da Justiça Especializada, no que tange às omissões da administração afetas aos encargos das relações jurídicas do período de vigência do PSCOM.

Não restou evidenciado pelo município, portanto, existência de elementos que pudessem demonstrar ter ocorrido análise de custo-benefício e de oportunidade e conveniência na decisão de terceirizar parte dos serviços de saúde, com a propositura da adoção do PSCOM.

1.4. Ausência de comprovação de capacidade técnica por parte da entidade executora, quando do Processo de Chamada Pública nº 001/2017 – Comagsul.

O IDESHPE foi credenciado no âmbito do Chamamento Público nº 001/2017, com vistas a habilitar entidades capazes de executar atividades de saúde nos territórios dos membros do Comagsul. Esse credenciamento teve como destinatários pessoas físicas ou jurídicas “com ou sem fins lucrativos”, para contratação ou assinatura de “convênio em serviços complementares de saúde pública”¹², para atender as necessidades dos municípios consorciados aderentes ao programa.

A homologação do credenciamento da entidade ocorreu em 13.09.2017, atestando a capacidade técnica do IDESHPE para execução de políticas públicas em caráter complementar ao SUS; fazendo referência aos preços constantes da Portaria Comagsul nº 21/2014; e estabelecendo a possibilidade de gestão consorciada dos serviços de saúde nos municípios que viessem a firmar Contrato Trilateral com a entidade e o Comagsul.

Diante da documentação apresentada, verificou-se a existência de elementos que indicam que a entidade avaliada não detém todas as condições para realização desses serviços, pelos motivos a seguir expostos:

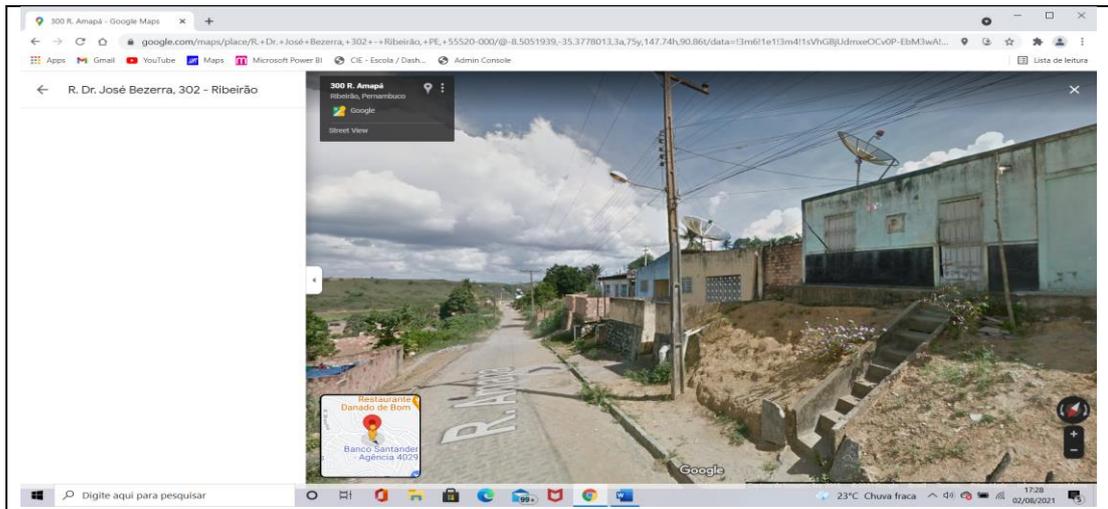
- a) Registro no CNES, sob o número 9413081, atualizado pela última vez em 06.03.2020, indicando que o instituto não dispõe de nenhum profissional de saúde em seus quadros, contrariamente ao que exige a Resolução Comagsul nº 26/2014, art. 16, para comprovação da capacidade técnica para atuação no PSCOM¹³;
- b) Observe-se ainda que o referido registro no CNES ocorreu em 28.01.2018, posteriormente à realização da Chamada Pública de que o IDESHPE resultou credenciado, de maneira que se pode concluir que não atendeu todas as exigências editalícias para sua habilitação no âmbito do certame¹⁴. A outra entidade que participou do processo apresentou comprovação de inscrição no Ministério da Saúde (CNES) desde 15.12.2013;
- c) Nesse mesmo cadastro a entidade se encontra classificada como clínica/centro de especialidade, supostamente prestando serviços de atendimento ambulatorial, inclusive com indicação de funcionamento do estabelecimento de saúde em tela como sendo das 8h às 17h, de segunda a sexta-feira. Tal informação não parece condizente com a verdade, posto que, no endereço referenciado, há imóveis que denotam aspecto de bairro periférico, distante dos serviços característicos de bairro que sedia centro comercial, conforme fotografias a seguir:

¹²Pelo termo utilizado pelo Comagsul é possível concluir que o Contrato Trilateral tem a mesma natureza jurídica dos demais ajustes, como convênio, contrato de repasse, termo de parceria ou termo de cooperação, considerando ainda suas finalidades com relação ao apoio na implementação de políticas públicas.

¹³Deve dispor de pessoal técnico especializado para todas as áreas de atuação do PSCOM, com respeito às ações normativas de Atenção Básica, de Estratégia de Saúde da Família, Centro de Atenção Psicossocial, unidades hospitalares de pequeno porte e atividades ambulatoriais.

¹⁴O credenciamento do IDESHPE na Chamada Pública nº 001/2017 do Comagsul ocorreu em 13.09.2017, com publicação no Diário Oficial da Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE) em 26.09.2017.

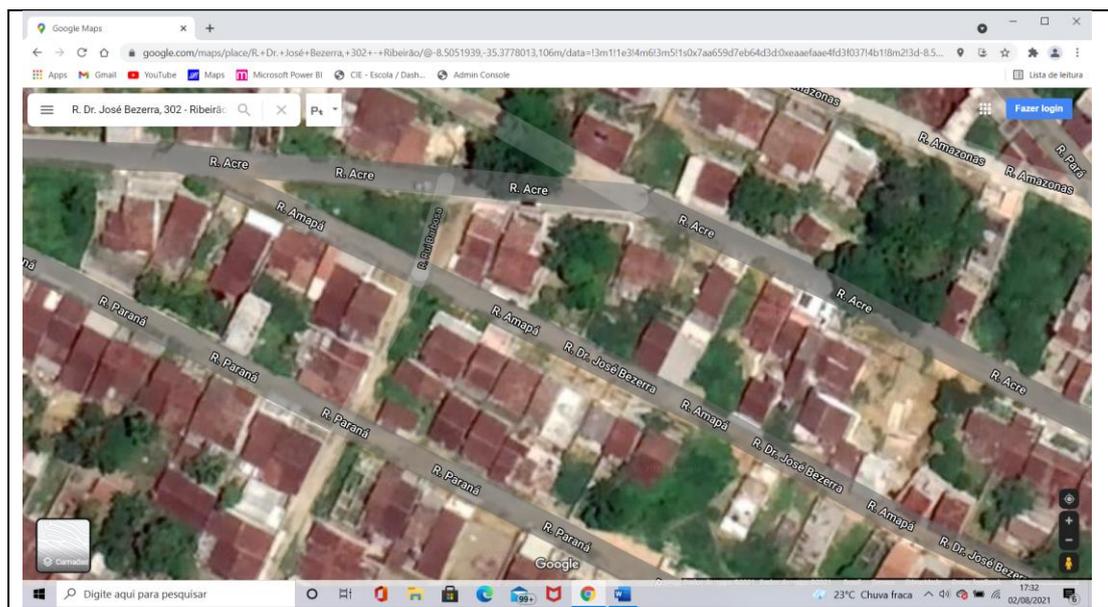
Figura 1 – Imagem do endereço do IDESHPE



Rua Dr. José Bezerra – Centro – Ribeirão/PE.

Fonte: Google Maps. Acesso em 02.08.2021.

Figura 2 – Imagem de satélite do endereço do IDESHPE



A Rua Dr. José Bezerra, em Ribeirão, é apenas um trecho da Rua Amapá.

Fonte: Google Maps. Acesso em 02.08.2021.

- d) Foi informado, como diretor técnico do Instituto, por meio da apresentação do Certificado de Regularidade de Inscrição de Pessoa Jurídica, de emissão do Conselho Regional de Medicina (CRM), o Sr. E. C. L. F¹⁵. Na documentação apresentada, não restou comprovada atuação do médico para implantação e desenvolvimento do PSCOM, em nome do IDESHPE;

¹⁵Foi candidato a deputado federal em 2018, segundo informações em dados abertos da base da Justiça Eleitoral (acesso em 03.08.2021). Desse pleito, ficou como suplente. Anteriormente, participou das eleições para prefeito de Rio Formoso/PE, em 2016, mas não logrou êxito.

- e) Atestado de capacidade técnica sem fundamento fático em nenhuma experiência anterior relevante na prestação de serviços de saúde, ou seja, o documento expedido em 29.11.2017 pelo consórcio o foi única e exclusivamente com base no ato de credenciamento, no âmbito da própria Chamada Pública nº 001/2017;
- f) A declaração da Prefeitura de Ribeirão/PE, apresentada em 29.12.2016, no sentido de informar que o IDESHPE presta serviços desde 2015 naquele município, na área da saúde pública, não encontra respaldo em nenhum documento comprobatório dentro do Processo do Chamamento nº 001/2017;
- g) Na proposta comercial, de 08.02.2017, não foram relacionados os profissionais da equipe técnica do instituto, disponível para orientação e execução das tarefas do escopo do PSCOM, tampouco havia comprovação de que seus componentes se vinculavam juridicamente à entidade sem fins lucrativos;

Diante do exposto, conclui-se que o Instituto não atendeu a todas as exigências para o credenciamento visando à prestação de serviços de saúde nos municípios, sobretudo quanto à capacidade técnica, em razão de não dispor de profissionais comprovadamente vinculados aos seus quadros, como disposto no art. 16 da Resolução Comagsul nº 26/2014, tendo em vista a execução de ações normativas de saúde pública.

1.5. Descumprimento das etapas do fluxo financeiro definido no Contrato Trilateral nº 001/2018.

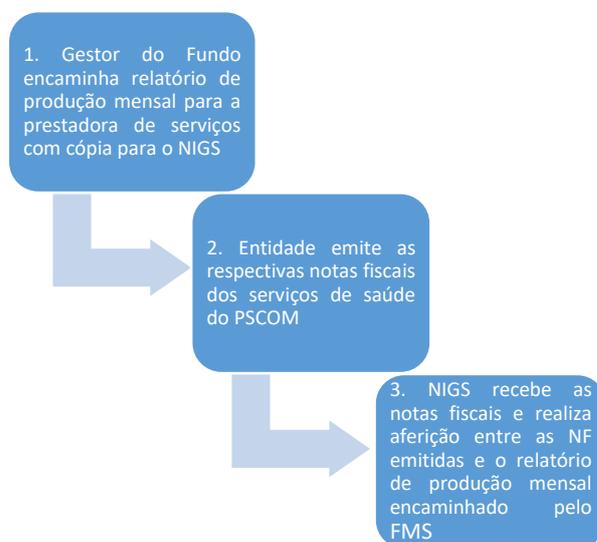
O Contrato Trilateral nº 001/2018 prevê uma série de etapas para a transferência de recursos do Fundo Municipal de Saúde para os parceiros, tendo em vista fazer face à remuneração dos serviços complementares de saúde pública, bem como do custeio decorrente da atuação dos parceiros no apoio administrativo para operacionalização dos serviços. Isso está consolidado na forma de fluxograma, denominado no Anexo IV do instrumento como “funcionograma financeiro”.

Com base nos exames de auditoria, sobretudo do cotejo entre os documentos constantes dos processos de pagamentos efetuados ao Comagsul, e o conteúdo do fluxograma financeiro, verificou-se a incompatibilidade entre as etapas previstas e a forma como, na prática, o processo de transferência dos recursos entre os parceiros se desenvolveu.

Considerando o tamanho do diagrama, para efeitos didáticos, será feita uma análise por trecho do processo, de forma que serão feitos comentários a respeito dos desvios que se observaram em termos de sentido do fluxo, ou mesmo de ausência da realização da tarefa especificada em cada fase do processo pelos três partícipes do contrato de programa.

“*A priori*”, analise-se a questão da origem das informações sobre os serviços de saúde do PSCOM, que deveriam ter sido enviadas pela Secretaria de Saúde ao executor. Dessa informação decorre que a responsabilidade pela apuração dos quantitativos dos serviços é do contratante, e não da entidade privada sem fins lucrativos, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 3 – Trecho do fluxograma financeiro: emissão dos relatórios de produção e cotejo entre esses e os dados das notas fiscais



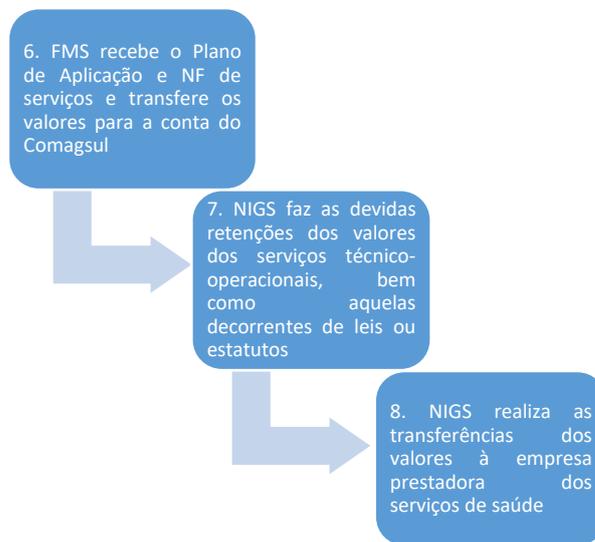
Fonte: Anexo IV ao Contrato Trilateral – Diagrama do fluxo financeiro.

Dos exames realizados, verificou-se que não houve a elaboração, pela Secretaria de Saúde do município, de mapa de produção mensal ou documento equivalente, contendo a apuração dos quantitativos realizados efetivamente pelos profissionais contratados no âmbito do PSCOM. Na prática, conforme resposta a arguição formal, o IDESHPE informou que, para o faturamento dos serviços de saúde prestados, apenas consultava os registros dos sistemas do Ministério da Saúde.

Dessa forma, a tarefa prevista no terceiro quadro não teria como ser feita pelo NIGS, unidade do consórcio responsável pelo apoio técnico e pela avaliação dos resultados do PSCOM. Sem os mapas de produção vindos da Secretaria de Saúde do município, não haveria como realizar a comparação com o conteúdo das informações das notas fiscais sobre o nível de detalhamento e a exatidão dos quantitativos dos serviços faturados.

Em sequência, há etapas em que o FMS realiza as transferências para a conta do Comagsul, após o que o recebedor deve ficar responsável pela promoção das retenções dos valores do custeio operacional e dos impostos e encargos devidos. Daí deve repassar os valores líquidos ao IDESHPE para pagamento dos profissionais, bem como o montante de sua participação, a título de taxa de administração (6,5%), como forma de remunerá-la pelas atividades administrativas afetas ao contrato de programa. O trecho do diagrama ilustra a lógica dos eventos para essa parte do processo:

Figura 4 – Trecho do fluxograma financeiro: transferência dos recursos do FMS aos parceiros e promoção das retenções legais



Fonte: Anexo IV ao Contrato Trilateral – Diagrama do fluxo financeiro.

Foram observadas, quando da análise da execução dos processos, mais duas desconformidades em relação ao que fora previsto no trecho do fluxograma em tela. A primeira diz respeito ao que foi identificado no exame dos processos de pagamento: quem fazia as retenções legais (ISS, IRPF e custeio operacional) era o executor. Em segundo lugar, não foram comprovados os repasses dos valores da taxa pertencente ao Comagsul (custo NIGS – 6%) pelo IDESHPE, bem como o efetivo recolhimento dos valores dos impostos destacados em favor dos respectivos entes arrecadadores (União e município). Pela situação jurídica em que se apresenta o consórcio nos documentos fiscais de serviços de sua emissão, como tomador dos serviços prestados pela entidade privada sem fins lucrativos, é razoável admitir que seria o Comagsul o parceiro responsável pelo pagamento dos valores constantes dos documentos de arrecadação de tributos incidentes sobre a remuneração dos profissionais de saúde contratados pelo IDESHPE.

1.6. Descumprimento dos papéis definidos para os parceiros do PSCOM no Contrato Trilateral nº 001/2018.

O Contrato Trilateral nº 001/2018 formalizou os termos da parceria entre a Secretaria de Saúde de São João/PE, o Comagsul e o IDESHPE. Nesse sentido, fixou competências e responsabilidades para todos os três partícipes, visando assegurar as condições para o alcance dos objetivos do PSCOM.

A título de exemplo, consta da cláusula décima quarta do referido instrumento que cabe ao FMS a fiscalização da execução dos serviços de saúde do PSCOM, e ainda a supervisão, acompanhamento e avaliação do programa complementar ao SUS. Verificou-se, entretanto, pelos exames realizados, que o FMS não executou essas tarefas afetas às suas atribuições. Tal condição advém da inerente responsabilidade que a Secretaria de Saúde tem como gestora

local do SUS, e conseqüentemente, pela efetividade de todos os serviços prestados à população local.

Outro ponto digno de destaque foi o sistemático repasse de recursos ao Comagsul com base nos Planos de Aplicação (PA) mensais apresentados pelo consórcio. Ocorre que, sem o envio dos mapas de produção mensal do FMS ao parceiro, não há como realizar o trabalho de comparação entre os quantitativos de serviços de saúde apurados pelo Município e aqueles constantes das notas fiscais emitidas. Dito de outro modo, o PA, para o pagamento do valor dos serviços e do custeio operacional, relativos ao mês de competência, tem que ser resultado do cotejo entre as informações prestadas pela secretaria e aquelas que compõem os documentos de faturamento. Do contrário, o município fica somente com a tarefa de homologar os quantitativos apresentados pelo executor, sem que se realize qualquer análise prévia em relação à exatidão dos números¹⁶.

De todas as evidências colacionadas por meio dos trabalhos de auditoria sobre a execução do PSCOM, constatou-se que não houve qualquer tipo de acompanhamento do município sobre os serviços, com relação a possíveis melhorias que as ações complementares poderiam estar trazendo. Em parte, a avaliação de resultados dos indicadores gerais do SUS municipal (índice de cobertura do Programa de Saúde da Família, alimentação dos sistemas da atenção básica com as informações obrigatórias, cumprimento às estratégias de atenção às gestantes, monitoramento de doenças diarreicas agudas, dentre outras ações normativas) ficou a cargo do NIGS/Comagsul, com periodicidade quadrimestral.

Não restou comprovada a realização, por parte da Secretaria de Saúde de São João/PE, de nenhum treinamento voltado ao aprimoramento das competências dos profissionais dedicados às atividades do PSCOM. Pelo exame da amostra de processos de pagamento ao Comagsul, de abril de 2018 a dezembro de 2020 (vigência do contrato de programa), foi verificada a existência de documentação comprobatória apenas de pagamento das remunerações mensais dos profissionais, em face de sua disponibilidade para trabalhar no âmbito do programa. As entrevistas com os profissionais de saúde selecionados como amostra¹⁷ também demonstraram que estes não participaram de nenhum evento de apresentação formal dos objetivos e estratégias do programa, seja pelo município, seja pelo Comagsul, ou mesmo pelo IDESHPE. Não houve, portanto, nenhum tipo de orientação aos médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, psicólogos, odontólogos e outros profissionais, para o atendimento de outras demandas que não fossem as que normalmente já davam assistência em sua jornada normal de trabalho.

Em relação à atuação do Comagsul, apesar da apresentação de relatórios quadrimestrais entre 2019 e 2020, não se verificaram evidências de construção de visão crítica em relação aos

¹⁶Fica claro que, dessa forma, a definição dos quantitativos dos serviços de saúde do PSCOM não passava por uma etapa de validação por parte do ordenador de despesas do município. O que ocorreu foi uma sistemática homologação, pela Secretaria de Saúde de São João/PE, daquilo que foi apresentado durante todo o período de vigência, pela entidade executora. O município efetuou, na verdade, o aceite das informações, como sendo exatas, detalhadas, suficientes e verdadeiras, sem impor ao processo a aplicação de critérios de validação.

¹⁷As entrevistas foram realizadas entre 05 e 09.07.2021, por meio da utilização da plataforma virtual "Microsoft Teams". Alguns médicos responderam às perguntas de suas próprias casas, outros estavam em momento de pausa no local de trabalho.

avanços ou retrocessos nos indicadores de saúde do município, em face da implementação de ações complementares de saúde pública.

Durante o período em que a Secretaria de Saúde esteve sob a esfera de influência do NIGS, ao qual incumbia a orientação técnica para execução do programa pelo instituto, bem como avaliação dos seus resultados, não foram visualizadas informações detalhadas sobre a relação entre as ações do SUS e aquelas definidas como complementares, que deveriam resultar do processo de dimensionamento do próprio programa.

Do processo de verificação de desempenho, segundo o próprio contrato, o município não poderia deixar de participar ativamente. Pelas informações dos relatórios periódicos do Comagsul, não foram visualizados elementos por meio dos quais fosse possível correlacionar as ações do PSCOM com os resultados apresentados pelos indicadores de saúde pública sob estudo.

Ademais, acerca das obrigações fixadas por meio do Decreto Municipal nº 02, de 28.03.2018, por meio do qual o chefe do Poder Executivo municipal regulamentou o PSCOM e efetuou a adesão formal ao NIGS, verificou-se que a entidade executora (IDESHPE) não comprovou ter cumprido com as seguintes atividades:

- a) Proceder com o suporte técnico especializado nas áreas definidas no PSCOM (NASF, ESF, CAPS, ambulatórios, covid-19 e outros)¹⁸;
- b) Apoiar e fazer integrar o sistema de regulação do município;
- c) Apoiar as comissões hospitalares, zelando por sua organização, constituição, qualificação e funcionamento;
- d) Elaborar editais para seleção de profissionais de saúde que iriam compor as equipes de trabalho nos diversos segmentos de atuação do PSCOM.

Com relação às diretrizes da alínea “d”, o IDESHPE não realizou processo de seleção pública objetivo e impessoal, tendo em vista a contratação dos profissionais dedicados ao PSCOM. Na realidade, diversos colaboradores já se encontravam vinculados à Secretaria de Saúde, seja na condição de efetivos, seja como contratados (contrato por tempo determinado). Em exame à documentação disponibilizada, foram apresentados termos de adesão dos profissionais ao IDESHPE, entidade executora sem fins lucrativos, que assumiram o “*status*” de associados ao instituto.

Em declaração assinada no dia 02.07.2021, o instituto informou que a estratégia utilizada para recrutamento do pessoal do PSCOM foi a procura realizada no CNES, “para aproveitamento de mão de obra da região, sendo no próprio município de São João/PE, municípios circunvizinhos, tais como: Garanhuns/PE, Angelim/PE, Paranatama/PE, Saloá/PE, dentre outros, cadastrados no referido sistema”.

¹⁸Esse suporte técnico demanda a existência de profissionais na equipe da executora capazes de coordenar e orientar as atividades normativas de saúde pública, nas áreas de medicina, enfermagem, odontologia, psicologia, e outras, como assevera o próprio decreto.

Com respeito ao comando consubstanciado na alínea “a”, a legislação aplicável dispõe que deverá haver a contratação de pessoal especializado nas áreas em que o executor pretende atuar no Município parceiro. Segundo o art. 16 da Resolução Comagsul nº 26, de 10.12.2014, a entidade privada sem fins lucrativos, devidamente qualificada como Organização Social (OS), deve fazer prova, quando da participação da chamada pública, de que contratou profissionais especializados para atuarem em cada bloco. No presente caso, o PSCOM de São João/PE não contemplou as áreas de Vigilância em Saúde, o Serviço Móvel de Urgência, nem ações de fortalecimento da Auditoria em Saúde. Como todos os profissionais de saúde, na prática, continuaram exercendo as mesmas atividades a que estavam acostumados em função de sua área de atuação, não há que se falar em contratação de profissionais especializados para coordenar as ações normativas de saúde pública, consoante previsão do art. 16 da citada resolução.

1.7. Ausência de instrumentos capazes de atestar a compatibilidade dos serviços faturados com aqueles efetivamente realizados.

De acordo com o fluxograma constante do Contrato Trilateral nº 001/2018, caberia ao NIGS/Comagsul confrontar os documentos de faturamento do IDESHPE, sobre os serviços de saúde contabilizados, com aqueles apresentados pela Secretaria de Saúde municipal, contendo informações sobre o que foi apurado, pelos gestores do SUS, como serviços efetivamente prestados à população no âmbito do PSCOM.

Ocorre que, segundo o diagrama constante desse anexo, o IDESHPE teria que emitir a nota fiscal (NF) com base nas informações quantitativas expedidas pela Secretaria de Saúde. Nesse sentido, ao gestor municipal incumbiria a elaboração do Relatório de Produção Mensal, a ser enviado à empresa prestadora dos serviços, com cópia para o NIGS/Comagsul.

Considerando que não há evidências de que a Secretaria de Saúde tenha realizado qualquer tipo de acompanhamento sobre as atividades do PSCOM, não haveria como o executor efetuar o faturamento dos serviços complementares de saúde prestados, e nem o Comagsul poderia proceder ao cotejo entre as informações do Poder Público e aquelas oriundas do ente privado parceiro.

Assim sendo, na tentativa de melhor detalhar a forma de acompanhamento e contabilização dos quantitativos dos serviços, a entidade executora e o Comagsul, através de SA dirigida à Secretaria de Saúde de São João/PE, foram arguidos conforme segue:

Explicitar os mecanismos de controle das entregas dos profissionais de saúde que trabalharam no âmbito do PSCOM, utilizados pelo IDESHPE, entre 2018 e 2020, como relatórios de produção, extração de dados em sistemas oficiais do Ministério da Saúde, folha de ponto, relatórios de visita técnica aos estabelecimentos de saúde municipais, dentre outros.

Observação 01 – Nesse sentido, esclarecer quais foram os principais parâmetros por meio dos quais o IDESHPE efetuava o faturamento dos serviços de saúde prestados no âmbito do PSCOM.

Observação 02 – A título de exemplo, apresentar documentação comprobatória dos controles utilizados sobre o trabalho do pessoal da equipe de saúde da família (ESF) de Tiririca, relativamente aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020.

Em resposta à arguição formal, o IDESHPE limitou-se a afirmar o seguinte:

Os mecanismos de controle das entregas por parte dos profissionais que trabalham no âmbito do PSCOM, utilizados pelo IDESHPE, se deu através da extração de dados nos sítios oficiais do Ministério da Saúde, tais como: DATASUS/MS e e-Gestor (Informação e Gestão da Atenção Básica).

Essa declaração, expedida em 02.07.2021, denota que o executor adotava procedimento de consulta aos sistemas oficiais, dispensando a utilização de informações de produção que poderiam ser fornecidas pela Secretaria de Saúde. Ademais, o pedido referente à observação 02 do item acima referido não foi atendido, revelando não terem sido adotados quaisquer outros controles pelo parceiro executor para reunir informações sobre os serviços prestados no âmbito do PSCOM, qualitativa e quantitativamente, como supervisão técnica e exame de documentos coletados nas unidades de saúde.

O relatório apresentado em anexo à resposta ao item 08 da SA nº 840766/04 demonstra que, de fato, a entidade executora extraiu esses dados dos sistemas disponibilizados pelo Ministério da Saúde, sendo que desse documento é possível identificar:

- a) Quantitativos de cada procedimento ambulatorial realizados por mês (exames laboratoriais, prescrição e dispensação de medicamentos, suturas, aplicação de vacinas, consultas, exames diagnósticos por imagem como raios x e ultrassom, etc.);
- b) Quantitativos totais de procedimentos realizados por especialidade profissional em saúde pública (médico clínico, cirurgião dentista, médico ortopedista, psicólogo clínico, dentre outros);
- c) Separação dos quantitativos consolidados entre os diferentes níveis de assistência (atenção básica e atenção especializada) ao longo das descrições dos grupos de procedimentos, em virtude de seu grau de complexidade.

Portanto, somente com as informações desse relatório, não é possível destacar o que foi realizado no âmbito do PSCOM, uma vez que não foram previamente definidas ou especificadas as atividades integrantes do escopo desse Programa de Saúde Pública Complementar. As informações do relatório disponibilizado se referem ao SUS em funcionamento no município, como um todo orgânico, não tendo o IDESHPE realizado qualquer tipo de tratamento ou filtragem qualitativa desses dados brutos, de maneira a promover o adequado suporte documental (e, portanto, fático) ao seu faturamento mensal.

Ademais, não há como extrair, do citado relatório anual de produção para o município de São João/PE, do Ministério da Saúde, informações que vinculem os quantitativos de procedimentos realizados às unidades de saúde e aos profissionais de cada área de atuação, separadamente, como por exemplo: Equipes de Saúde da Família (Tiririca, Luís Augusto Rodrigues, Planalto, Anda Só, Liberdade e outros), Pontos de Apoio às ESF (Aroeira, Taquari, Barbalho, Frexeiras), Setor de covid-19, Ambulatórios I e II, Unidade de Saúde Josefa Cordeiro Vilaça, Centro de Especialidades Odontológicas, Centro de Reabilitação, dentre outros.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que os parceiros signatários do contrato de programa, sobretudo a entidade executora, não dispunham de instrumentos de controle suficientes a assegurar se os quantitativos de serviços faturados foram efetivamente executados pelos profissionais alocados no âmbito do PSCOM, considerando os objetivos desse programa em relação ao que já se encontrava disponível à população na rede do SUS.

1.8. Repasse de recursos sem respaldo legal e orçamentário para incentivo aos profissionais no combate à covid-19.

No último quadrimestre do exercício de 2020, período coincidente com o encerramento do mandato de prefeito (2017-2020), foram empenhados e pagos os seguintes valores aos profissionais de saúde de São João/PE, selecionados pelo IDESHPE para atuar nos blocos do PSCOM:

Tabela 2 - Relação de empenhos pagos diretamente ao ente executor pela Secretaria Municipal de Saúde

Empenho	Data	Valor bruto procedimentos (R\$)	Custo operacional NIGS e IDESHPE (R\$)	Valor total (R\$)
1711	07.10.2020	41.500,00	5.187,50	46.687,50
1953	03.11.2020	41.500,00	5.187,50	46.687,50
2005	26.11.2020	42.000,00	5.250,00	47.250,00
2036	01.12.2020	44.000,00	5.500,00	49.500,00
Totais		169.000,00	21.125,00	190.125,00

Fonte: Documentação comprobatória das despesas disponibilizada pela Secretaria de Saúde de São João/PE, em resposta à SA nº 04/2021.

A descrição padrão desses documentos contábeis foi a seguinte:

Valor empenhado referente a gratificação aos associados, pelos procedimentos realizados no enfrentamento e combate ao covid-19, Decreto nº 13, de 02 de abril de 2020-Lei nº 1007. REC. covid-19 Nota Fiscal xx ref. SETEMBRO/2020 – (Parcela x).

“A priori”, releva ressaltar que esses quatro desembolsos ocorreram sem a participação do Comagsul, ocorrendo de forma direta ao executor, como vinha acontecendo em todo o período de vigência do contrato de programa. A regra estabelecida pelo desenho do fluxo financeiro de recursos entre os parceiros era que o Comagsul receberia os valores do Plano de Aplicação, pelos serviços executados no mês de competência. Após o processamento das retenções devidas, tanto dos impostos quanto do custeio operacional, repassaria os montantes líquidos para que o IDESHPE pudesse efetuar o pagamento das remunerações dos profissionais de saúde do PSCOM.

Em exame aos documentos constantes dos referidos processos de pagamento, verificou-se que todos os profissionais de saúde envolvidos com atividades do PSCOM, seja da Atenção Básica (NASF e ESF), Saúde Mental, Plantonistas do Hospital Josefa Cordeiro Vilaça (Média e Alta Complexidade – MAC), Ambulatórios I e II, Setor covid-19, CEO, Coordenação de Saúde e Centro de Reabilitação foram contemplados, independentemente do grau de risco a que estavam expostos em função da pandemia do novo coronavírus.

Todos os profissionais receberam valor correspondente a R\$ 2 mil, dividido em quatro parcelas iguais e sucessivas de R\$ 500. Sobre esses valores incidiu o ISS, de competência municipal, o que reduziu o valor líquido individual para R\$ 475. Como demonstra o quadro supra, os valores desembolsados totalizaram R\$ 190.125.

Entretanto, o Decreto Municipal nº 13/2020, por meio do qual foram abertos créditos extraordinários para ao combate à pandemia da covid-19, estabeleceu limites para os elementos de despesas, fixados como referência para os gastos a serem realizados com recursos federais e estaduais, conforme exemplificado a seguir:

**Quadro 5 - Limites para as despesas com recursos extraordinários
no combate à pandemia no município**

Rubricas	Valores limite (R\$)
Outros Serviços terceiros PJ	15.000
Contratação temporária	40.000
Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	58.000

Fonte: Decreto Municipal nº 13/2020

Assim sendo, considerando que foi disponibilizado, por meio de créditos extraordinários, oriundos da União (R\$ 184.668,76) e estado de Pernambuco (R\$ 45.866,47), um montante de R\$ 230.535,23, foi utilizado, somente com o pagamento dessa gratificação aos profissionais de saúde, 82,47% do total.

Urge ressaltar que esses desembolsos não correspondem a serviços extraordinários medidos pelo executor e devidamente validados pela Secretaria de Saúde. Não se trata de procedimentos efetivamente realizados ou horas trabalhadas pelos profissionais, os quais já haviam sido remunerados como contrapartida pelos serviços prestados nos respectivos meses de competência. Dessa forma, esses pagamentos não têm correspondência com serviços de fato realizados.

Em termos de limites autorizados pelo Decreto Municipal nº 13/2020, considerando que o Contrato Trilateral estabeleceu uma forma de intermediação de mão de obra por meio de dois parceiros (Comagsul e IDESHPE), sendo pessoas jurídicas prestadoras de serviços (tomador e executor, respectivamente), somente haveria espaço para o empenho de despesas no valor de R\$ 15 mil, a despeito de qualquer discussão de mérito a respeito da conveniência ou oportunidade no pagamento de valores extras para os profissionais de saúde.

Ainda, em termos de recursos federais, aplicando a proporcionalidade estabelecida entre os valores das fontes que financiaram a formação do referido crédito extraordinário de R\$ 230.535,23, a municipalidade efetuou gastos totais no valor de R\$ 152.298,41.

Não foram identificados outros pagamentos diretos ao executor, embora todos os serviços faturados, considerando o que apontam todas as evidências coletadas, coincidem com as próprias atividades já ofertadas pela rede de saúde existente.

1.9. Incompatibilidade entre os reais custos operacionais e a taxa de administração cobrada pelos intermediadores de mão de obra ao FMS.

No Contrato Trilateral nº 01/2018, consta da cláusula oitava o dispositivo acerca da remuneração dos parceiros, a saber:

Pelos serviços de saúde prestados, pagará o Município, mediante aporte financeiro junto ao Comagsul, como forma de contraprestação pecuniária, a importância relativa a 12,5% (doze e meio por cento) por sobre o valor total dos procedimentos mensais realizados, não podendo esse valor ser inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais, para custeio das atividades decorrentes da prestação de serviços prevista no presente contrato de Programa e fazer face às despesas operacionais do NIGS.

Fica claro, do dispositivo supramencionado, que a remuneração proposta, com natureza de taxa de administração, tem o intuito de compensar o consórcio e a entidade sem fins lucrativos pelos esforços empreendidos para possibilitar a prestação dos serviços de saúde complementares. A divisão entre os dois parceiros fica da seguinte forma: o IDESHPE faz jus a 6,5% e o Comagsul recebe 6%, o que totaliza 12,5% de todas as despesas realizadas com serviços de saúde complementar, no âmbito do PSCOM.

Apesar da previsão legislativa no sentido de que há margem para pagamento de até 15% de taxa para os parceiros, tais encargos devem guardar proporcionalidade com o que efetivamente foi realizado, consoante disposto no art. 47 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 47. O plano de trabalho poderá incluir o pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto, em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria, desde que tais custos sejam decorrentes exclusivamente de sua realização e que:

I - sejam necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto;

II - fique demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto;

III - tais custos proporcionais não sejam pagos por qualquer outro instrumento de parceria.

À luz do comando normativo ora epigrafado, há de se entender que as entidades devem demonstrar a existência dos custos em virtude dos quais fará sentido tal remuneração adicional. Ademais, apresentados os elementos comprobatórios de sua existência, é preciso inequivocamente demonstrar a vinculação entre esses custos e a realização do objeto.

Em consulta ao primeiro relatório quadrimestral de 2021, já no mandato do atual prefeito e sua equipe, verificou-se que as despesas administrativas, em relação ao montante gasto na área da saúde, foram de apenas 6,11%, ainda que considerando todo o aparato disponível para a execução das políticas do SUS e a oferta de serviços à população, em termos de pessoal, materiais, estrutura física, etc. Esse cálculo foi elaborado fazendo a divisão entre o valor das despesas administrativas de janeiro a abril de 2021 (R\$ 273.450,94) e o montante dos gastos com saúde (R\$ 4.476.473,12). Didaticamente, o SUS foi dividido nos seguintes blocos pela

administração que iniciou seu mandato em 2021: Atenção Básica, Assistência Ambulatorial e Hospitalar, Enfrentamento à covid-19, Vigilância Sanitária e Vigilância Epidemiológica, além dos custos administrativos.

Essa comparação com os gastos indiretos, decorrentes da execução centralizada das políticas de saúde em São João/PE, numa realidade posterior ao PSCOM, demonstra que os valores pagos a título de taxa de administração aos parceiros, na vigência do contrato de programa, não foram proporcionais aos custos de fato realizados. Mais adiante, será comentado sobre a ausência de cumprimento a uma série de obrigações previstas no ajuste, por parte da entidade executora, o que reforça a conclusão pela desproporção entre os valores pagos em contraprestação e os esforços verdadeiramente empreendidos pela entidade sem fins lucrativos na viabilização do objeto pretendido.

Para se ter uma ideia do montante a que fizeram jus os parceiros do FMS de São João/PE, é possível sintetizar os valores despendidos com o PSCOM entre abril de 2018 e dezembro de 2020, bem como os montantes correspondentes retidos para remuneração do custeio operacional (despesas indiretas):

Tabela 3 - Detalhamento das retenções para remuneração dos parceiros:

Exercício	Valor bruto dos serviços (R\$)	Taxa de administração (12,5%)	Pagamentos ao Comagsul (R\$)
2018	1.360.552,22	194.364,60	1.554.916,82
2019	2.266.996,66	265.943,33	2.532.940,09
2020	3.357.411,10	414.515,19	3.771.926,29
Totais	6.984.959,98	874.822,12	7.659.783,20

Fonte: Portal Tome Contas e levantamentos realizados pela equipe.

Conforme é possível inferir da tabela supra, e segundo os ditames do Contrato Trilateral nº 001/2018, a autarquia intermunicipal e a entidade privada sem fins lucrativos recebiam juntas 12,5% de todos os valores brutos faturados, em face da implementação de meios para a execução dos serviços de saúde do programa complementar em São João/PE.

Por ser um consórcio de municípios, o Comagsul tem como um de seus objetivos sociais facilitar a resolução de problemas comuns aos entes consorciados, e nesse sentido propõe a melhoria e expansão dos serviços públicos de saúde através do desenvolvimento do PSCOM. Assim sendo, vem implantando ações similares do mesmo programa em outros municípios, como é o caso de Altinho/PE. Como consequência dessa múltipla atuação, o Comagsul também arrecada recursos oriundos de tesouros de outros municípios, inclusive em razão da administração de programas em outras áreas, como Educação, Meio Ambiente (aterros sanitários), Esporte, Turismo e Assistência Social¹⁹.

O IDESHPE, CNPJ nº 21.072.041/0001-63, foi eleito como entidade executora dos serviços complementares de saúde em São João/PE. Entretanto, salvo limitada documentação

¹⁹As receitas previstas de serviços do consórcio chegam a totalizar em 2021 o montante de R\$ 28.637.600, dos R\$ 31.092.000 estimados para o exercício. Disponível na página do Comagsul na internet em https://tenosoftsistemas.com.br/portal/v81/p_index/p_index.php. Acesso em 21.07.2021.

presente nos processos de pagamento (relação de profissionais que compunham a equipe em cada bloco), não foram verificadas evidências de sua atuação administrativa, em face das seguintes observações:

- a) Não exercia controle, direta ou indiretamente, sobre o trabalho dos profissionais de saúde contratados, dada a ausência de utilização, por exemplo, de instrumentos de registro de frequência, de análise da produtividade individual, ou de aferição da qualidade da assistência prestada à população;
- b) Efetuava a medição dos quantitativos dos serviços entregues à população apenas pela consulta às informações alimentadas nos sistemas eletrônicos oficiais do Ministério da Saúde²⁰;
- c) Não realizou qualquer evento de apresentação dos objetivos e atividades do PSCOM com os profissionais de saúde escolhidos para compor as equipes (ESF, Plantonistas, CAPS, Regulação, Centro de Especialidades Odontológicas e outras), de forma a direcionar o trabalho das equipes para o alcance das metas e nivelar as estratégias de atuação²¹;
- d) Não efetuou o recolhimento dos tributos incidentes sobre a folha de pessoal contratado, como IRPF e ISS, devidamente destacados da relação de profissionais apresentada mensalmente ao Comagsul e à Secretaria de Saúde do município;
- e) Não adotou qualquer medida administrativa para promover a regularização da retenção e recolhimento sistemáticos dos valores das contribuições previdenciárias individuais dos trabalhadores do PSCOM, durante todo o período de vigência do instrumento contratual (02.04.2018 a 30.12.2020);
- f) Não efetuou qualquer processo de seleção pública, objetiva e impessoal dos profissionais que trabalharam no PSCOM, limitando-se a admitir, por meio de assinatura de termo de adesão de associado, os médicos, enfermeiros, auxiliares, odontólogos e outros profissionais de saúde, constituindo com os mesmos relações jurídicas de trabalho precárias e sem qualquer proteção social;
- g) Não promoveu qualquer atividade de supervisão sobre os profissionais contratados, de modo a verificar periodicamente o nível de atendimento às demandas existentes em cada segmento da assistência à saúde da população.

Digna de nota também é a informação de que a estrutura administrativa disponível para execução das atividades administrativas da entidade é uma casa em Ribeirão/PE, situada à Rua Dr. José Bezerra, 302, 1º andar, Centro. Essa localidade, aparentemente, não guarda correlação com características de centro comercial, onde possam funcionar serviços de consultoria e apoio a gestão de políticas em municípios membros do consórcio.

Nas notas fiscais correspondentes aos empenhos em que os recursos foram repassados diretamente ao IDESHPE, no último quadrimestre de 2020, para pagamento da gratificação de incentivo no combate à covid-19 em São João/PE, esse endereço foi alterado para “Via Zona

²⁰Segundo teor das respostas à SA 04/2021, itens 7 e 8, o responsável legal do IDESHPE informou que efetuava o controle das entregas dos profissionais de saúde por meio de extração de dados aos sistemas eletrônicos do DATASUS/MS e E-Gestor, consoante declaração assinada em 02.07.2021.

²¹Informações extraídas das entrevistas realizadas com profissionais de saúde selecionados como amostra, no período de 05 a 09.07.2021, por meio da plataforma “Microsoft Teams”.

Urbana, s/n, Zona Urbana, Catende/PE – CEP 55.400-000²²”. Como se vê, a descrição desse novo endereço, no qual a entidade executora finalizou sua relação jurídica com o FMS de São João/PE, não permite a identificação precisa de sua localização, uma vez que foi feita alusão a logradouro descrito de forma imprecisa e de denominação genérica.

Consultas realizadas à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Previdência, por intermédio dos sistemas corporativos da CGU, demonstraram que até 2019 a entidade sem fins lucrativos incumbida de executar essa política de saúde complementar não tinha qualquer empregado registrado como trabalhador. Portanto, o quadro de pessoal resumia-se ao seu Diretor Presidente.

Verifica-se, em linhas gerais, que o percentual definido em termos de remuneração para o executor, na relação jurídica trilateral em face dos serviços do PSCOM, no que se refere ao custeio administrativo, não se coaduna com os reais esforços empreendidos para apoio à execução das atividades desse Programa.

Quanto ao NIGS, a equipe era composta basicamente de 4 membros: um Técnico em Saúde, um Gerente; um Coordenador de Projetos; e um Secretário Executivo.

Na página da transparência do consórcio na internet são disponibilizados os vencimentos ou remuneração dos referidos componentes, que fazem parte do quadro de servidores do Comagsul (comissionados, agentes políticos ou estatutários):

Tabela 4 - Remuneração dos servidores do Comagsul

Cargo	Remuneração (R\$)
Secretário Executivo	5.000,00
Técnico em Saúde	2.500,00
Coordenador de Projetos	5.000,00
Gerente	2.500,00
Total Equipe	15.000,00

Fonte: Página do Comagsul (transparência) na internet²³.

Em termos de salários, o custo médio da atuação do NIGS, admitindo utilizar a estrutura de trabalho já disponível em Agrestina/PE, é de R\$ 15 mil mensais, entretanto deve ser considerado que há ações do PSCOM sendo desenvolvidas em outros municípios consorciados, como em Altinho/PE e Quipapá/PE. Não se olvide, ainda, que o Comagsul faz jus às receitas do rateio administrativo, obrigação financeira periódica decorrente da formação do consórcio e da participação de cada município que deseja dispor do seu apoio para o desenvolvimento de políticas públicas.

²²Essa sequência do Código de Endereço Postal (CEP) encontra-se com a descrição sintética, de forma que pode se referir a qualquer logradouro no Município de Catende/PE. A título de exemplo, esse CEP pode se referir às Ruas 11 de setembro, 13 de maio e Rodovia 120, conforme relacionado no quadro obtido de consulta ao sítio Guiamais, sobre pesquisa de CEP em dados abertos. Disponível em cep.guiamais.com.br/busca/catende-pe. Acesso em 22.07.2021.

²³Disponível em tenosoftsistemas.com.br/portal/v81/p_index/p_index.php. Acesso em 22.07.2021.

Nesse sentido, o Contrato Trilateral assevera que o município signatário deve permanecer vinculado ao Consórcio, durante a vigência do PSCOM, com a consequente exigência de contribuição sob a forma de rateio administrativo, destinado à gestão de políticas pelo Comagsul, ou por entidades por ele contratadas. Coexistem então duas contribuições, sendo uma em virtude da adesão do município ao NIGS/Comagsul e outra decorrente de sua condição de membro do consórcio.

Ocorre que a previsão contida no art. 8º da Lei nº 11.107/2005, que estabeleceu normas gerais de contratação de consórcios públicos pelos entes políticos, tem caráter restritivo, no que se refere às formas de repasse dos entes consorciados à associação pública por eles formada. Só há uma maneira de entregar recursos ao Consórcio, a saber, mediante contrato de rateio, que será formalizado anualmente, salvo aqueles que tiverem vinculação com programas previstos em plano plurianual.

As principais evidências de atuação desses profissionais com relação ao PSCOM de São João/PE são os relatórios quadrimestrais de supervisão. Foram disponibilizados à equipe para exame dois relatórios de 2019 e três de 2020. Na apresentação desses reportes periódicos não há menção ao componente de cargo Secretário Executivo, o que reduziria ainda mais o custo administrativo estimado para realização dos trabalhos de supervisão e orientação ao FMS, na gestão do PSCOM. Em síntese, esses relatórios apresentam avaliação dos indicadores com fundamento nos dados coletados nas bases de dados do Ministério da Saúde e Secretaria de Saúde municipal, registrando achados positivos e negativos, e identificando oportunidades de melhoria.

Conclui-se, portanto, que houve desproporção entre os esforços empreendidos pelo Comagsul e pelo IDESHPE na execução das tarefas que possibilitaram a implementação e desenvolvimento do PSCOM, em face dos valores recebidos a título de remuneração fixada por meio do Contrato Trilateral nº 001/2018 (taxa de administração).

1.10. Controles deficientes para aferição das entregas dos profissionais envolvidos nas atividades do PSCOM.

Não foi evidenciada a existência de controles suficientes sobre a atuação dos profissionais envolvidos no PSCOM, como registro sistemático de frequência e supervisão técnica e administrativa, tendo em vista a avaliação periódica da qualidade da assistência entregue à população.

As evidências revelam que nem o IDESHPE nem o município realizavam qualquer atividade de fiscalização ou de supervisão capaz de quantificar de forma segura as entregas dos profissionais, no âmbito do PSCOM. Nos relatórios quadrimestrais do Comagsul, possíveis falhas na alimentação dos sistemas oficiais eram citados como prováveis causas para os achados e não conformidades dos indicadores avaliados.

Releva lembrar que o escopo do Programa Complementar de Saúde de São João/PE não foi definido de forma clara, de maneira que os exames de auditoria demonstraram que as atividades do PSCOM simplesmente se confundiram com os serviços de saúde que já vinham

sendo prestados no âmbito do SUS, antes da implantação do programa por meio do contrato trilateral.

Um dos testes realizados pela equipe teve por objetivo avaliar o conhecimento do executor a respeito da lotação dos profissionais, e em que medida esse parceiro exerceu de fato a atribuição de definir a alocação dos colaboradores selecionados para o PSCOM, em conjunto com a Secretaria de Saúde municipal. Nesse sentido, a municipalidade foi arguida formalmente a respeito, nos seguintes termos:

3. Informar em quais unidades de saúde seguintes estão previstas atuação dos profissionais de saúde contratados pelo IDESHPE, no âmbito do Programa intermunicipal de Saúde Pública Complementar – PSCOM:

- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU);
- Centro de Especialidades Odontológicas (CEO);
- Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS);
- Central de Regulação;
- Central de Vacinas;
- Centro de Especialidades José Florêncio Costa;
- Posto de Saúde Aroeira;
- Posto de Saúde Frexeiras;
- Hospital Josefa Cordeiro Vilaça;
- Posto de Saúde Taquari;
- Posto de Saúde do Barbalho;
- Posto de Saúde Vila Macaxeira;
- PSF Liberdade;
- PSF Anda Só;
- PSF Santa Rita;
- PSF Tiririca;
- PSF Volta do Rio;
- PSF Planalto;
- PSF Riacho;
- PSF Luiz Augusto 2;
- PSF Luiz Augusto Rodrigues;
- PFS Parque Alvorada;
- Secretaria Municipal de Saúde.

3.1. Para cada unidade ora elencada, caso haja profissionais fixos contratados no âmbito do PSCOM, especificar, para cada um, o nome completo, data de admissão, função exercida e remuneração.

Em declaração assinada em 02.07.2021, o instituto informou que na quase totalidade das unidades de saúde relacionadas pela CGU havia atuação de profissionais de saúde contratados no âmbito do PSCOM, à exceção da Central de Vacinas, Central de Regulação e da própria Secretaria de Saúde municipal. Com relação ao questionamento do item 3.1 da SA 840766/03, o IDESHPE declarou que não se aplicaria ao instituto a obrigação de conhecer as informações sobre as unidades de atuação dos profissionais do PSCOM.

A resposta enviada evidencia que o executor do PSCOM não possuía nem mesmo o controle acerca das informações sobre os locais de prestação dos serviços por parte dos profissionais do Programa Complementar de Saúde. A título de exemplo, os profissionais relacionados nos

pagamentos dos serviços da Atenção Básica - PSF não tinham lotação especificada. Tal omissão sugere inconsistências no processo de apuração dos quantitativos realizados, considerando que, sem as informações sobre a unidade de trabalho de cada profissional, não há como especificar a produção individualmente, vinculando a quantidade de procedimentos de saúde pública complementar a cada um dos responsáveis e, por consequência, determinar-lhes a remuneração do período.

Como exemplo de descrição dos quantitativos mensais faturados pela entidade privada sem fins lucrativos, tem-se o que consta do processo de pagamento do empenho 1706, de 01.10.2020, “referente aos procedimentos efetivados na Atenção Básica – PAB/PSF – ref. setembro/2020, nota fiscal 690”, no valor de R\$ 159.631,16. A referida nota fiscal, de emissão do Comagsul (tomador), em nome do IDESHPE (executor), de 01.10.2021, relaciona o seguinte:

1.7 – Procedimentos MÉDICOS AMBULATÓRIO na ATENÇÃO BÁSICA, total de 476 procedimentos no valor de R\$ 210,00 (duzentos e dez reais) cada, perfazendo o montante de R\$ 99.960,00 (noventa e nove mil e novecentos e sessenta reais); 1.8 – Procedimentos médicos em domicílio na Atenção Básica, total de 381 procedimentos no valor de R\$ 80,00 cada, perfazendo o montante de R\$ 30.480,00 (trinta mil, quatrocentos e oitenta reais); Procedimentos em enfermagem de nível superior, total de 450 procedimentos no valor de R\$ 30,00 (trinta reais) cada, perfazendo o montante de R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais); 4.2 – Procedimentos de técnicos de enfermagem, total de 523 procedimentos no valor de R\$ 30,00 (trinta reais) cada, perfazendo o montante de R\$ 15.690,00 (quinze mil, seiscentos e noventa reais); 4.1 – Outros procedimentos de assistência a enfermagem complemento, total de 01 (um) procedimento no valor de R\$ 1,16 (um real e dezesseis centavos), perfazendo o montante de R\$ 1,16 (um real e dezesseis centavos). Prefeitura Municipal de São João/PE. Set 2020.

Como se depreende da descrição supra referida, não há especificação das unidades de atuação dos profissionais relacionados nos anexos dos processos de pagamento, bem como das quantidades de procedimentos que cabem a cada um deles. Não há, de igual modo, a identificação dos pacientes atendidos por cada profissional e os procedimentos a que se submeteram, como uma das formas de atestar os aspectos qualitativos dos serviços realizados.

Por fim, tais descrições não asseguram que houve a devida separação entre os serviços já prestados no âmbito do SUS, independentemente da existência do PSCOM, e aqueles prestados no Programa de Saúde Complementar. Assim sendo, há riscos de contabilização indevida de serviços que já tiveram sua remuneração por meio de ressarcimento do SUS, para efeito de compor os quantitativos e valores dos processos de pagamento do PSCOM.

1.11. Documentação comprobatória das despesas com conteúdo insuficiente para sua regular liquidação.

A documentação padrão, constante dos processos de pagamento ao Comagsul, é constituída basicamente do seguinte:

- Empenho;

- Solicitação de empenho;
- Ordem de pagamento;
- Comprovantes de transferência eletrônica do FMS para o consórcio;
- Plano de Aplicação;
- Nota fiscal, de emissão do tomador dos serviços (Comagsul), em nome do executor;
- Relação de profissionais que prestaram os serviços de saúde do PSCOM, em cada bloco de atuação (CAPS, ESF, covid-19, Ambulatórios, Assistência de enfermagem em Unidade Hospitalar, CEO, Saúde Bucal, dentre outros), para cada mês de competência.

O primeiro detalhe observado pela equipe foi com relação às datas de emissão dos documentos Plano de Aplicação (NIGS/Comagsul) e nota fiscal eletrônica (Comagsul/IDESHPE): ou ambos foram emitidos no mesmo dia, ou o primeiro foi anterior ao segundo, de forma que não há que se falar em procedimento de cotejo entre mapa de produção e nota fiscal, o que denota que o Plano de Aplicação não resultou de aferição entre os quantitativos da produção apurada pela Secretaria de Saúde e o faturamento do ente executor.

Na tabela a seguir são expostas as datas de emissão dos citados documentos, o que demonstra não ter havido tempo hábil para um procedimento adequado de validação dos quantitativos informados pelo IDESHPE em seus documentos fiscais:

Quadro 6 – Processos de pagamento da Atenção Básica: datas de emissão dos documentos

Mês Ref.	Plano de Aplicação	Data	Valor (R\$)	Nota Fiscal	Data	Hora (h)
mar/2019	01/2019	02.04.2019	103.351,23	137	02.04.2019	15:42
abr/2019	08/2019	02.05.2019	100.648,40	174	06.05.2019	12:30
mai/2019	15/2019	03.06.2019	91.873,16	189	03.06.2019	14:16
jun/2019	22/2019	02.07.2019	107.020,83	219	02.07.2019	12:58
jul/2019	29/2019	05.08.2019	97.251,68	246	05.08.2019	15:27
jan/2020	01/2020	03.02.2020	87.127,72	425	03.02.2020	11:36
fev/2020	11/2020	03.03.2020	81.071,09	426	03.03.2020	14:48
mar/2020	21/2020	02.04.2020	108.127,91	489	01.04.2020	13:05
abr/2020	31/2020	04.05.2020	91.788,37	510	04.05.2020	08:54
mai/2020	41/2020	01.06.2020	130.464,00	539	01.06.2020	09:00
jun/2020	51/2020	01.07.2020	139.939,38	565	02.07.2020	08:36

Fonte: Processos de pagamento obtidos em resposta às Solicitações de Auditoria.

Portanto, na prática, prevaleceram as informações prestadas pelo IDESHPE quanto à produção (procedimentos médicos, procedimentos de enfermagem e outros) nos documentos fiscais emitidos pelo tomador dos serviços, para efeito de atesto e conseqüente pagamento pelo Fundo Municipal de Saúde de São João/PE. O processo de liquidação, em conclusão, não foi feito com base em documentação que permitisse ao ordenador de despesas municipal a visão crítica em relação às informações sobre os quantitativos faturados pela entidade sem fins lucrativos; consistiu apenas na homologação dos quantitativos informados pelo credor dos valores.

A documentação apresentada nos processos de pagamento não detalhou de forma clara as atividades do PSCOM realizadas no período (em complementação àquelas ações já existentes

nas estratégias do SUS); não atestou a frequência dos profissionais que trabalharam para o Instituto; não justificou as informações sobre quantitativos de procedimentos quanto à sua origem e exatidão dos dados; e não permitiu a identificação dos locais de prestação de serviços em que atuou cada profissional.

O Acórdão 352/2016-Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), que trata de "avaliação de ajustes firmados por órgãos estaduais e municipais com entidades privadas para a disponibilização de profissionais de saúde para atuarem em unidades públicas de saúde", assim dispõe, em seu item 9.1.4:

Os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram efetivamente prestados – demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos – e que garantam que os impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos;

Do conjunto de documentos citado anteriormente, não há nenhum que contivesse informações suficientes para que se pudesse aferir a existência do direito do credor ao recebimento dos valores solicitados e faturados. Da Secretaria de Saúde se observou tão somente a emissão dos empenhos e ordens de pagamento, o carimbo de atesto do ordenador de despesas, bem como as transferências eletrônicas realizadas em favor do Comagsul.

Outra questão digna de nota é o fato observado pela equipe com relação às remunerações dos profissionais. Em linhas gerais, para os blocos analisados, quais sejam, Atenção Básica – PSF, CAPS, covid-19 e Enfermagem – Assistência Hospitalar, foram verificadas poucas variações significativas nos ganhos mensais dos profissionais, ao longo dos meses de sua permanência no programa, salvo alguns casos pontuais de médicos no último quadrimestre do mandato anterior do Poder Executivo Municipal (2017-2020)²⁴. Daí decorre haver dúvidas sobre se a métrica utilizada para o cálculo da remuneração dos profissionais do PSCOM foi de fato a produtividade individualmente considerada.

Como já citado neste relatório, as informações que balizaram a apuração dos quantitativos feita pelo próprio executor (de forma contrária ao que prescrevia o fluxo financeiro do Anexo IV do contrato trilateral) foram extraídas dos sistemas do Ministério da Saúde. Neste Relatório Anual, verificou-se que se encontram consolidados os quantitativos de procedimentos da Atenção Básica e Especializada como um todo, realizados no âmbito do SUS municipal, sem que houvesse a separação entre os que foram feitos na rede de saúde existente antes do PSCOM e aqueles que ocorreram em razão da adoção da estratégia complementar ao SUS, a partir de abril de 2018.

Diante do exposto, é possível afirmar que os documentos comprobatórios das despesas com saúde, no âmbito do PSCOM, entre abril de 2018 e dezembro de 2020, não têm conteúdo com detalhamento de informações suficientes para o procedimento de liquidação, ou seja, de

²⁴Na realidade, os valores das remunerações tenderam a ficar em patamares próximos, isso quando não coincidentes por longo período. Foi possível observar diversos profissionais que, por sucessivos meses, permaneceram recebendo os mesmos valores, o que parecia com salário fixo, como os médicos R. B. do A., M. das G. S. da P., L. de M. A. J., J. G. F., A. P. F. D. de L. e J. C. A. M.

reconhecimento de que efetivamente todos os quantitativos dos serviços faturados pela entidade executora foram prestados.

1.12. Ausência de recolhimento dos tributos (IRPF e ISS) sobre os valores das remunerações mensalmente pagas aos profissionais de saúde dedicados ao PSCOM.

Verificou-se, nos processos de pagamento ao Comagsul, no período de abril de 2018 a dezembro de 2020, tomados como amostra, que o IDESHPE efetuava a retenção dos valores dos tributos (IRPF e ISS) para determinar o "quantum" da remuneração líquida a ser transferido aos profissionais. Entretanto, não foi comprovada a transferência desses valores dos impostos incidentes sobre a folha de prestadores ao Comagsul, nem o recolhimento dos respectivos montantes aos cofres da União e município, consoante a natureza e origem das respectivas competências tributárias.

Foi observada ainda a inversão de competências, contrariamente ao que havia sido definido no fluxograma do Anexo IV ao Contrato Trilateral nº 001/2018. Originariamente, o Comagsul ficaria responsável pela promoção das retenções legais, antes de os valores líquidos serem repassados à entidade executora dos serviços de saúde, tendo em vista o pagamento dos profissionais.

Ao contrário, nos demonstrativos elaborados pelo IDESHPE, nos processos de pagamento realizados do FMS ao Comagsul, no âmbito dos serviços de saúde do PSCOM, há indicação de que os valores teriam sido retidos pelo executor, ficando aptos a serem repassados ao consórcio. Dessa maneira, os parceiros teriam que comprovar que os valores retidos desses impostos (ISS e IRPF) foram de fato repassados ao responsável tributário (tomador) pelo seu recolhimento aos cofres dos entes respectivos.

Segundo o "funcionograma financeiro" constante do Anexo IV do contrato de programa, após receber da Secretaria de Saúde os valores relativos aos serviços prestados no mês de competência, deveria haver a separação da parte referente ao custo operacional pactuado (12,5%), procedendo ainda às retenções legais. Embora não tenha ficado explícito no fluxograma em epígrafe, a compreensão do significado da expressão "retenções legais" deve ser entendida de forma abrangente, englobando todos os encargos e impostos incidentes sobre os valores brutos da prestação desses serviços.

Na sequência, a entidade sem fins lucrativos, responsável pela execução do PSCOM, confirma o recebimento dos valores repassados pelo Comagsul e efetua o pagamento dos profissionais que trabalharam nas atividades do programa.

Nesse sentido, a equipe da CGU arguiu formalmente a municipalidade a respeito do efetivo recolhimento dos impostos incidentes sobre a folha dos contratados para o desenvolvimento das atividades do PSCOM, nos seguintes termos²⁵:

2. Considerando que o faturamento mensal dos serviços prestados a título de complementação das ações de saúde pública em São João/PE, conforme definido no

²⁵SA nº 840766/07, de 01.07.2021, itens 2 e 3; sem resposta por parte das entidades auditadas.

Contrato Trilateral nº 01/2018, no período de abril/2018 a dezembro/2020, corresponde a um valor de Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) retido pelo executor (IDESHPE) e repassado ao Consórcio de Municípios do Agreste e Mata Sul, apresentar, para as competências citadas (abril de 2018 a dezembro de 2020), a documentação comprobatória da remessa desses valores ao tomador dos serviços (Comagsul), bem como do recolhimento de todos os valores à Receita Federal do Brasil (RFB), através do pagamento por meio de Documento de Arrecadação especificado para essa finalidade.

3. Considerando que o faturamento mensal dos serviços prestados a título de complementação das ações de saúde pública em São João/PE, conforme definido no Contrato Trilateral nº 01/2018, no período de abril/2018 a dezembro/2020, corresponde a um valor de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) retido pelo executor (IDESHPE) e repassado ao Consórcio de Municípios do Agreste e Mata Sul, apresentar, para as competências citadas (abril de 2018 a dezembro de 2020), a documentação comprobatória da remessa desses valores ao tomador dos serviços (Comagsul), bem como do recolhimento de todos os valores à Fazenda Municipal, através do pagamento por meio de Documento de Arrecadação especificado para essa finalidade.

Em relação a esses dois pedidos, não houve, até o encerramento dos trabalhos de auditoria, qualquer manifestação da Secretaria de Saúde a respeito, nem de quaisquer dos parceiros para os quais as arguições foram repassadas.

Outro fato digno de nota é que, sobre todos os valores brutos faturados e constantes dos documentos fiscais emitidos pelo Comagsul, entre 2018 e 2020, incide o percentual de 5% de ISS, de competência municipal. Entretanto, consta das notas fiscais que o prestador dos serviços é isento até mesmo de inscrição municipal.

No art. 20 do Código Tributário Municipal (CTM), parágrafo único, constam as seguintes diretrizes normativas sobre as hipóteses de isenção de cobrança do ISS:

A hipótese de incidência do imposto se configura independentemente:

- a) Da existência de estabelecimento fixo;
- b) Do resultado financeiro do exercício da atividade;
- c) Do cumprimento de qualquer exigência legal ou regulamentar;
- d) Do pagamento ou não do preço do serviço no mesmo mês ou exercício.

Depreende-se, da leitura do dispositivo supra, sobretudo das alíneas “b” e “c”, que mesmo na hipótese de inexistência de lucro líquido no exercício a atividade empresarial é passível de tributação. Nesse sentido, verifica-se lacuna jurídica sobre a aplicabilidade dessa interpretação para as entidades privadas sem fins lucrativos, posto que não foi mencionado nada em relação à natureza jurídica do estabelecimento. Relewa frisar que o instituto foi considerado pelo município de São João/PE como Organização Social (OS), por meio do Decreto nº 29, de 30.09.2014, consoante Processo PROJUR nº 001/2013.

No art. 22 do CTM há uma relação de profissões, dentre as quais as que trabalham na saúde, elegíveis como sujeitos passivos da respectiva obrigação tributária, quanto à retenção e recolhimento do ISS ao município. Entretanto, não houve nesse comando o devido detalhamento da situação do profissional de saúde com relação à forma da prestação, se na

condição de autônomo, empregado ou mesmo empresário nesse ramo da atividade econômica.

Ademais, no art. 23 do CTM consta dispositivo que assevera não serem contribuintes os que prestam serviços sob a forma de relação de emprego, o que, pelas análises descritas em ponto específico deste relatório, parece ter se configurado entre os “associados” e o IDESHPE, em função da presença de elementos que caracterizam a prestação de serviços de saúde do PSCOM como vínculo de trabalho na forma da CLT.

No art. 51, finalmente, as hipóteses de isenção são elencadas expressamente, sendo mencionadas no rol exaustivo “os serviços prestados por engraxates, ambulantes e lavadeiras; prestados por associações culturais e comunitárias; e de diversão pública com beneficentes ou consideradas de interesse da comunidade pelo Órgão de Educação e Cultura do Município ou Órgão equivalente”.

No estatuto social IDESHPE, de 01.11.2014, os objetivos da entidade privada sem fins lucrativos são definidos como o assessoramento a prefeituras e demais entes governamentais da Administração Indireta, bem como Organizações Não Governamentais (ONG), para elaboração, planejamento e execução de projetos em Assistência Social, Educação, Cultura, Saúde, Meio Ambiente e outras áreas.

Já na base de dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) a atividade principal da entidade se encontra descrita como “atividades de associações de defesa dos direitos sociais”, expressão excessivamente vaga, uma vez que pode ser compreendido o seu significado como aplicável a diversas políticas públicas (saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, etc.), dada a amplitude dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Conclui-se, portanto, que não foi comprovado o recolhimento dos impostos devidos em razão do faturamento dos serviços de saúde do PSCOM, apesar de seus valores encontram-se destacados nos demonstrativos anexos aos documentos fiscais dos processos de pagamento. O repasse dos valores de ISS e IRPF retidos pelo IDESHPE também não foi devidamente evidenciado.

1.13. Ausência de retenção e recolhimento dos encargos previdenciários sobre a remuneração dos profissionais de saúde do PSCOM.

Verificou-se, em análise aos demonstrativos constantes dos processos de pagamento ao Comagsul, em virtude dos serviços prestados em face do PSCOM, que não foram realizadas retenções a título de contribuições previdenciárias, tampouco o respectivo recolhimento dos valores à Receita Federal do Brasil, relativamente à remuneração dos profissionais da saúde relacionados pelo IDESHPE como participantes desse programa.

Nos referidos processos de pagamento, as retenções efetivadas sobre o valor bruto da remuneração dos componentes das equipes dos blocos de atenção à saúde (PSF, CAPS, covid-19, ambulatórios, Centro de Reabilitação, enfermagem hospitalar, Saúde Bucal e outros) foram o IRPF, de competência da União, e o ISS. Ademais, sobre esse valor foi calculado o

montante a ser repassado aos parceiros do FMS na execução do contrato trilateral, ou seja, 12,5% sobre todos os valores faturados pelo Comagsul e IDESHPE.

Ocorre que diversos profissionais já faziam parte dos quadros de contratados ou efetivos da Secretaria de Saúde do município, fazendo jus às retenções de valores das respectivas contribuições previdenciárias, através de parametrização inserida na folha mensal da Secretaria de Saúde. O percentual correspondente ao INSS depende das faixas salariais, tendo sido observado que é comum a retenção de 11% sobre os salários dos médicos, os quais têm as remunerações mais expressivas da folha de pagamento do FMS, de 2017 a 2021.

Na apresentação disponibilizada pela Secretaria de Saúde, como comprovação do acompanhamento das ações de saúde em 2021, já na atual gestão, verificou-se que a parte patronal das contribuições previdenciárias também consta como despesa, representando o cumprimento de obrigação social legalmente imposta, e evidenciando que, durante a vigência do PSCOM, esses valores não foram destacados nem recolhidos aos cofres da União. Dos processos de pagamento não constam destaques de quaisquer valores das obrigações patronais para com a Previdência Social, decorrentes das relações de trabalho constituídas com os profissionais de saúde do PSCOM.

Um dos exemplos mais significativos está na Atenção Básica, principalmente na relação de profissionais que fizeram parte de equipes de saúde da família. Dessa lista, é possível identificar diversos casos de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem que trabalharam durante toda a vigência do PSCOM, ou em boa parte desse período (abril de 2018 a dezembro de 2020), sem que tivesse direito à proteção social obrigatória, no âmbito do RGPS.

Mediante observação de uma amostra de contratos de prestação de serviços, celebrados entre a prefeitura e os respectivos profissionais, verificou-se que as relações de trabalho com a Secretaria de Saúde e a previsão de recolhimento da obrigação previdenciária do empregado vêm de longa data, conforme ilustra a tabela a seguir:

Tabela 5 – Exemplos de relações de trabalho antigas entre contratados e Secretaria Municipal de Saúde de São João/PE

Matrícula (SMS São João/PE)	Data do primeiro Contrato com o FMS	Salário PSCOM inicial (R\$)	Tempo de vinculação ao PSCOM (meses)	Valor remuneração na folha (março/2018)	Valor INSS na folha FMS
1180	01.02.2015	7.000,00	33	6.990,00	621,03
1018	21.02.2017*	3.400,00	5	6.060,00	666,60
2227	15.01.2013	2.500,00	33	2.450,00	180,00
1139	15.01.2013	2.500,00	33	2.450,00	180,00
1232	01.04.2017	7.000,00	24	9.000,00	621,03
389	21.02.2017*	7.000,00	3	2.222,00	244,42
1087	14.03.2017*	7.000,00	19	2.222,00	123,42

Fonte: Contratos de trabalho por tempo determinado, celebrados entre a Prefeitura de São João e os profissionais. Resposta à SA nº 08/2021, item 4.

*Médico plantonista efetivo – ingresso por concurso público.

A cláusula sétima do modelo de contrato por tempo determinado de profissionais de saúde, utilizado para formalização das relações jurídicas pelo representante do FMS de São João/PE, revela que “incide sobre o presente contrato o recolhimento das contribuições previdenciária e fazendária determinadas por lei”.

Ademais, alguns desses profissionais foram recontratados em 2021 pelo FMS de São João/PE, sendo o percentual a título de INSS aplicado sobre o valor bruto das remunerações, na folha de pagamento do FMS, da mesma forma que se fazia antes de iniciado o Contrato Trilateral de Programa nº 001/2018.

Outras situações podem ser citadas, inclusive as de profissionais que acumularam funções no âmbito do PSCOM, como o médico de matrícula 1177. Ele trabalhou como psiquiatra no CAPS de abril a agosto de 2018 (5 meses), e no PSF Planalto, de abril de 2018 a dezembro de 2020, ou seja, 33 meses. Não houve, para qualquer desses vínculos, qualquer retenção ou recolhimento de contribuições previdenciárias.

A propósito, foram apresentados, em resposta à indagação sobre a existência de contratos formais celebrados entre os profissionais de saúde e o IDESHPE, termos individuais de adesão ao instituto, mediante os quais profissionais signatários assumiram a condição de associados. Tal artifício, considerando algumas cláusulas específicas constantes do modelo desse documento, não parecem ter outro sentido senão o de permitir uma forma de burlar todas as exigências da legislação previdenciária e trabalhista.

Nesse sentido, consta desse documento de adesão de associado previsão de que a relação de trabalho firmada não contempla a obrigatoriedade do ente privado sem fins lucrativos de fazer as retenções devidas sobre as remunerações dos profissionais a ele vinculados:

CLAÚSULA SEGUNDA: O PRIMEIRO PARTICIPE, como, também, o SEGUNDO PARTICIPE ASSOCIADO, RESOLVEM de comum acordo, que será de Inteira Responsabilidade do Colaborador a ADESAO AO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO, SEJA PELAS VIAS PARTICULARES ou PELO INSS – INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, à luz das Leis 8.212/1991 e 8.213/1991 ou Plano de Previdência Privada.

Por fim, realizando uma tentativa de estimar o prejuízo para os profissionais de saúde, em termos de custo de oportunidade na constituição de reservas, com fins de possibilitar o usufruto de benefício de aposentadoria futura, submetidos a esse tipo de relação jurídica sem qualquer proteção social ou trabalhista, passamos a ilustrar com a situação de médicos e enfermeiros que laboraram durante todo o período ou em boa parte deste, conforme tabela:

Tabela 6 - Cômputo dos valores que deveriam ter sido retidos dos empregados do PSCOM e recolhidos ao INSS pelo Comagsul/IDESHPE

Matrícula ou CPF (SMS São João/PE) ¹	INSS 2018 Empregado	INSS 2019 Empregado	INSS 2020 Empregado	INSS Total Empregado	Tempo trabalhado no PSCOM (meses)
1180	6.974,72	7.742,49	11.546,19	26.263,40	33
1177	9.513,77	7.913,00	11.728,51	29.155,28	33
1232	0,00	6.930,00	11.633,05	18.563,05	24
***.539.974-**	4.344,23	8.021,71	0,00	12.366,64	17
1087	0,00	5.636,84	11.526,90	17.163,05	19

Matrícula ou CPF (SMS São João/PE) ¹	INSS 2018 Empregado	INSS 2019 Empregado	INSS 2020 Empregado	INSS Total Empregado	Tempo trabalhado no PSCOM (meses)
14265	0,00	3.850,00	11.536,80	15.386,80	17
1220	1.933,25	2.618,82	3.077,10	7.629,17	33
1139	2.148,13	2.514,27	3.365,39	8.067,79	33
2227	2.251,73	2.662,94	3.446,70	8.361,37	33
***.083.774-**	1.505,75	2.251,73	3.074,46	6.831,94	31
Totais (R\$)	28.671,58	50.141,80	70.935,10	149.788,49	

Fonte: Folhas de pagamento do FMS e PSCOM, de onde foi possível coletar dados sobre matrículas dos prestadores/empregados, remunerações mensais pagas através do Comagsul/IDESHPE e tempo de vínculo ao Programa.

¹ Como nem todos eram contratados da Prefeitura Municipal de São João/PE, e, portanto, não constam da folha da Secretaria de Saúde do município, foi informado o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) descaracterizado como forma de identificar minimamente o profissional.

Pondere-se ainda que essa é apenas uma estimativa do montante de contribuições individuais que deixaram de ser retidas das remunerações mensais de alguns profissionais da Atenção Básica²⁶, no âmbito do PSCOM, e recolhidas à União por meio de guia própria. Não estão aqui computadas as parcelas relativas à complementação do empregador (parte patronal), de forma a compor os 20% de encargos sociais sobre os valores brutos pagos.

Registre, ainda, que os representantes da administração anterior informaram à Controladoria Geral do Município de São João/PE, de maneira a atender pedido de informação da equipe da CGU, que “nos meses de janeiro e fevereiro de 2019, os profissionais de saúde receberam pela folha de pagamento do FMS de São João e não pelo PSCOM. Face disso, não constaram despesas nos relatórios e nem no Tome Contas do TCE”.²⁷

Portanto, restou confirmada a conclusão inicial de que o Comagsul, por algum motivo, não recebeu os pagamentos a que fazia jus em virtude do PSCOM, nos meses de janeiro e de fevereiro de 2019. Em exame aos arquivos da folha de pagamento do FMS, relativamente aos meses de competência aludidos, foi verificado que o valor do INSS foi retido das remunerações dos profissionais componentes do PSCOM.

Fica claro, em síntese, que a configuração do ajuste firmado entre os partícipes permitiu a burla às exigências legais quanto à retenção e recolhimento dos valores dos encargos previdenciários, tanto dos colaboradores quanto da parte que cabe aos responsáveis pela contratação.

²⁶Além desse bloco de atuação dos profissionais do PSCOM, ainda houve profissionais alocados no NASF, CAPS, ambulatórios, covid-19 (apenas seis meses), Centro de Reabilitação, Saúde Bucal, Técnicos de Enfermagem na Assistência Hospitalar, dentre outros. Portanto, há ainda muitas situações cuja omissão no cumprimento das obrigações sociais com relação à folha de profissionais implicou na ausência de proteção desses trabalhadores da saúde.

²⁷Resposta à SA nº 06/2021. No Ofício GABIN nº 220, de 30.06.2021, a Administração Municipal comunicou que a informação foi dada mediante contato telefônico, considerando que o teor da resposta do Comagsul não tinha sido satisfatório quanto ao conteúdo. Foi informado ainda pelos ex-gestores que à época houve intenção de interromper a execução do contrato trilateral, mas que no final do mês de março de 2019 tudo voltou ao normal e foi dada continuidade ao programa.

1.14. Prestação de serviços com a presença de elementos caracterizadores de relação de trabalho, conforme definido na CLT.

No âmbito do Contrato Trilateral nº 001/2018 foi previsto, dentre as obrigações da entidade privada sem fins lucrativos, responsável pela execução dos serviços complementares de saúde, na cláusula sexta, inciso VII, que o executor teria que “assumir integralmente a responsabilidade por todos os encargos trabalhistas, previdenciários ou afins, próprios, de seus empregados ou prestadores de serviços”.

Essa obrigação é reforçada em função do dispositivo do inciso VIII, da referida cláusula do contrato de programa, que exige a manutenção das condições da contratação, com relação à regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, durante toda a vigência da parceria firmada. A qualquer momento a entidade poderia ser instada a apresentar as respectivas certidões, com vistas a comprovar a situação de adequação às exigências da legislação.

A situação encontrada, a partir do exame dos documentos de pagamento ao Comagsul tomados como amostra²⁸, foi da presença de habitualidade nas relações de trabalho firmadas entre o IDESHPE e os profissionais de saúde. Muitos deles trabalharam durante todo o período de vigência do contrato, ou em boa parte desse interstício, de forma que resta comprovada a existência desse elemento de caracterização do vínculo de emprego, na forma da CLT. O atributo da pessoalidade também se encontrava presente, considerando que estes não foram substituídos para continuidade da prestação dos serviços de saúde.

Mais dois atributos do vínculo de emprego estavam presentes nessas relações de trabalho: a alteridade, segundo a qual o empregado não pode dispor livremente do produto do seu trabalho, o que é realizado em proveito do empregador; e a onerosidade, tendo em conta o pagamento de remuneração mensal aos profissionais de saúde, ainda que não exatamente no mesmo valor.

A dúvida surge em relação ao elemento da subordinação, não no que tange à sua existência, mas qual a origem dos comandos que caracterizaram a estrutura hierárquica do vínculo. Nas entrevistas realizadas, os médicos que trabalharam no PSCOM afirmaram que continuaram a obedecer às diretrizes da Secretaria de Saúde do município. Entretanto, estavam juridicamente vinculados ao instituto, por meio da assinatura do termo de adesão, assumindo a condição de associado da entidade e recebendo a autorização para trabalhar no PSCOM. Ao mesmo tempo, o tomador dos serviços indicado nas notas fiscais, em cujos demonstrativos anexos constava relação desses profissionais, era o Comagsul, que exercia uma espécie de supervisão sobre os resultados dos indicadores em geral no SUS do município.

A entidade executora, ao invés de firmar contratos individuais de trabalho com médicos, psicólogos, enfermeiros, odontólogos, técnicos de enfermagem e outros, fez com que assinassem um termo de adesão, por meio do qual adquiriram a condição de associados àquele instituto. Tal artifício não pode ser invocado como forma de se eximir da obrigação

²⁸Foram tomados como amostra os seguintes blocos de atuação: PSF, covid-19, enfermagem hospitalar e CAPS, relativamente aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

imposta por força do acordo celebrado, a saber, o Contrato Trilateral nº 001/2018, com relação ao cumprimento das exigências da legislação trabalhista.

Ato contínuo, os prestadores de serviços de saúde trabalharam, entre abril de 2018 e dezembro de 2020, sem fazer jus a nenhum direito trabalhista, como férias, décimo terceiro salário e depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme demonstram inequivocamente os relatórios de supervisão e acompanhamento do PSCOM, elaborados pelo NIGS/Comagsul, entre 2019 e 2020, com periodicidade quadrimestral. Nesses documentos técnicos, o fato de esses encargos não serem pagos aos profissionais é considerada a principal razão para a manutenção do programa, sendo essa omissão apresentada como vantagem econômica para o município.

Considerando que os contratos de trabalho existentes entre os profissionais e o município de São João/PE, antes da implantação do PSCOM, eram relações jurídicas com duração determinada (dada sua contínua renovação, ano após ano, assumiam o caráter de contrato de trabalho por tempo indeterminado), as relações de trabalho formadas sob a égide do Contrato Trilateral nº 001/2018 revelaram-se ainda mais frágeis, em face da inexistência de previsão de qualquer tipo de proteção social ou trabalhista para esses prestadores que, à luz do princípio da realidade²⁹, haveria de serem reconhecidos como empregados do instituto.

Pelas entrevistas realizadas com médicos selecionados por amostragem não probabilística, mediante utilização de tecnologias de videoconferência, verificou-se que alguns desses já exerciam funções na área de saúde no município, não tendo sido orientados ao atendimento de nenhuma demanda “complementar” àquelas a que eles estavam acostumados a prestar assistência. Pelas informações coletadas, o vínculo de subordinação continuou sendo, de forma preponderante, com a Secretaria de Saúde, de cujas divisões técnicas se originavam as diretrizes sobre o trabalho a ser realizado.

O Acórdão TCU – Plenário nº 352/2016, que trata de "avaliação de ajustes firmados por órgãos estaduais e municipais com entidades privadas, para a disponibilização de profissionais de saúde para atuarem em unidades públicas de saúde", dispôs em uma de suas determinações o seguinte:

9.1.5. Não há amparo legal na contratação de mão de obra por entidade interposta mediante a celebração de termos de compromisso com Oscip ou de instrumentos congêneres, tais como convênios, termos de cooperação ou termos de fomento, firmados com entidades sem fins lucrativos.

Há de se ponderar que o comando ora estabelecido pela Corte de Contas alcança também o Contrato Trilateral nº 001/2018, conquanto esse instrumento fixou parceria entre o Poder Público, nas pessoas do FMS de São João/PE, o Comagsul (autarquia intermunicipal) e o IDESHPE (entidade privada sem fins lucrativos).

²⁹Acórdão nº 94.0426852-6, Tribunal Regional Federal (TRF) 4ª Região, segunda turma, de 14.12.1995.

“Ao contrato de trabalho aplica-se, no que pertine à sua existência, o princípio da realidade, do qual se deflui a imposição do reconhecimento do vínculo laboral desde que presentes os pressupostos elencados na legislação trabalhista, independentemente da roupagem formal que se lhe tenha dado.”

A realidade exposta, em virtude das evidências colacionadas pela equipe, por meio do exame da documentação comprobatória das despesas do PSCOM, bem como das entrevistas feitas com profissionais de saúde, demonstrou a ocorrência de mera contratação de mão de obra por meio de entidade interposta, de forma a permitir a intermediação da contratação de pessoal para a execução dos serviços de saúde, com pagamento de despesas operacionais e administrativas.

Nas notas fiscais de serviços, de emissão do Comagsul, este se apresenta como o tomador dos serviços, ao tempo em que a entidade executora consta como prestadora dos serviços contratados, em cada período de referência.

A seguir é possível visualizar tabela que consolida as informações sobre alguns dos colaboradores que trabalharam durante tempo relevante em relação à vigência do contrato trilateral, o que revela habitualidade (não eventualidade) nas relações de trabalho:

Tabela 7 - Relação exemplificativa de profissionais que trabalharam durante a vigência do contrato de programa

Matrícula ou CPF (SMS São João/PE)	Admissão	Tempo no PSCOM (meses)	Remun. total 2018 (R\$)	Remun. total 2019 (R\$)	Remun. total 2020 (R\$)	Rend. totais PSCOM (R\$)
1180	01.02.2015	33	63.406,50	84.191,47	104.965,40	252.563,37
1177	02.01.2018	33	63.987,79	86.088,92	106.621,80	256.698,51
1232	01.04.2017	24	0,00	85.100,00	105.755,00	105.755,00
***.539.974-**	02.03.2019	17	39.499,33	72.924,66	0,00	112.423,99
1087	14.03.2017	19	0,00	48.956,00	104.790,00	153.746,00
14265	04.04.2018	17	0,00	35.000,00	104.880,00	139.880,00
1220	02.01.2018	33	21.480,50	34.035,04	34.190,00	89.705,54
1139	15.01.2013	33	23.868,06	32.781,48	27.393,18	84.042,72
2227	02.01.2018	33	25.176,50	35.411,36	38.296,72	98.884,58
***.083.774-**	02.06.2018	30	16.730,50	29.956,28	34.546,72	81.233,50
1214	02.01.2018	31	16.330,00	18.000,00	24.000,00	58.330,00
1125	02.01.2018	27	9.840,00	11.200,00	10.525,00	31.565,00
1226	02.01.2018	31	18.400,00	19.900,00	28.750,00	67.050,00
***.741.054-**	02.01.2018	24	0,00	14.605,86	34.365,60	48.971,46
Totais			298.719,18	523.051,07	759.079,42	1.580.849,67

Fonte: Folhas de pagamento do FMS e PSCOM.

Registre-se, novamente, que as representantes da administração anterior informaram à Controladoria Geral do Município de São João/PE, de maneira a atender pedido de informação da equipe da CGU, que “nos meses de janeiro e fevereiro de 2019, os profissionais de saúde receberam pela folha de pagamento do FMS de São João e não pelo PSCOM. Face disso, não constaram despesas nos relatórios e nem no Tome Contas do TCE”.

Portanto, restou confirmada a conclusão inicial de que o Comagsul, por algum motivo, não recebeu os pagamentos a que fazia jus em virtude do PSCOM, nos meses de janeiro e de fevereiro de 2019. Assim sendo, a realização do pagamento dos profissionais pela Secretaria de Saúde era uma alternativa perfeitamente possível, e que vinculava os executores ao cumprimento das obrigações previdenciárias sobre os valores dos salários dos profissionais de saúde. Esse primeiro bimestre de 2019, especificamente, demonstrou que o município

poderia ter desistido da configuração estabelecida pelo contrato trilateral a qualquer tempo, ou seja, poderia passar facilmente a promover o pagamento dos profissionais de forma direta, processando a folha de pagamento sem intermediários.

Verifica-se, portanto, que a utilização dessa modalidade de parceria, para contratação de mão de obra na área da saúde, com pagamento de despesas operacionais ao Comagsul (CNPJ nº 07.753.868/0001-01) e IDESHPE (CNPJ nº 21.072.041/0001-63), trouxe riscos para a municipalidade, em virtude da responsabilidade subsidiária da administração, uma vez que o inadimplemento das obrigações trabalhistas pelo prestador trazem o Poder Público para a condição de devedor dos referidos créditos, em face do que prescrevem as súmulas 331 e 363 do Tribunal Superior do Trabalho (TST)³⁰.

Ora, o teor dessas súmulas diz respeito aos efeitos do contrato nulo, na medida em que não pode haver contratação de servidor público sem concurso, na forma do art. 37, inciso III, e § 2º, da Constituição Federal de 1988, devendo a esse prestador ou empregado ser paga a contraprestação pactuada, bem como os valores dos depósitos do FGTS³¹. A administração, portanto, incidiu no risco de ser demandada com relação ao cumprimento da exigência do FGTS.

Por fim, é possível afirmar que as relações de trabalho formalizadas por meio do IDESHPE, Comagsul e Secretaria de Saúde, por meio do contrato trilateral para execução das ações do PSCOM, revestem-se dos pressupostos através dos quais é possível reconhecer a existência de vínculos trabalhistas, na forma da CLT.

1.15. Ausência de acompanhamento e fiscalização, pelos gestores do Fundo Municipal de Saúde, em relação às ações do PSCOM.

Verificou-se que o município, ao longo de toda a vigência do Contrato Trilateral nº 001/2018, absteve-se da tarefa de zelar pela fiscalização e acompanhamento das respectivas ações e serviços de saúde, e não designou responsável pela fiscalização e acompanhamento das respectivas ações e serviços de saúde. No instrumento da parceria firmada entre o IDESHPE, o Comagsul e o FMS de São João/PE, consta do inciso IV da cláusula quarta, a respeito das obrigações do município, o seguinte:

Nomear um agente público dos seus quadros para funcionar como Coordenador do Programa no âmbito do Município, a quem compete exercer a fiscalização dos serviços, na forma prevista no art. 67 da Lei nº 8.666/93.

A respeito de tal nomeação, a equipe procedeu a arguição formal à Secretaria de Saúde, por meio de indagação escrita, pelo que recebeu a seguinte manifestação: “Não foi localizado nos arquivos ato de designação do coordenador do PSCOM”.

Ademais, instada a apresentar relatórios acerca da atuação relativa à fiscalização e acompanhamento, caso existissem, não foram apresentados quaisquer documentos de

³⁰Reconhecimento de contratações irregulares realizadas através de empresa interposta. Acórdão 5001031-08.2012.4.04.7111, referente a Apelação Cível à Primeira Turma do TRF 4ª Região. 01.07.2015.

³¹Disponível em coad.com.br/busca/detalhe_16/1033QSumulas_e. Acesso em 06.07.2021.

autoria de servidores da Secretaria de Municipal de Saúde. Em vez disso, foram disponibilizadas cópias de relatórios quadrimestrais de supervisão e acompanhamento elaborados pela equipe do NIGS, uma das câmaras temáticas do Comagsul, ao qual incumbia a função de apoio técnico às ações do Programa. Por meio desses documentos, fica evidente a atuação do grupo de apoio técnico do consórcio, que se limitou a analisar dados sobre indicadores de saúde obtidos dos sistemas do Governo Federal. Esses indicadores dizem respeito ao desempenho da gestão local na execução de atividades normativas de gestão em saúde, para subsidiar a execução das políticas de saúde no município.

Na cláusula quarta, inciso VIII, há a previsão de obrigação do ente contratante de participar do trabalho de acompanhamento e avaliação dos resultados do PSCOM. Não há informações, nos relatórios quadrimestrais do NIGS, que demonstrem ter havido participação da Secretaria de Saúde, ainda que indiretamente, em discussões sobre os resultados das avaliações empreendidas pelo parceiro.

Não obstante, o Contrato Trilateral nº 001/2018, na cláusula décima quarta, reforça a incumbência da prefeitura municipal, por meio do FMS, de proceder à fiscalização da execução, bem como à supervisão, acompanhamento e avaliação do desempenho do programa. Esse dispositivo deixa claro que a Secretaria de Saúde não poderia ter terceirizado também o acompanhamento das ações do PSCOM. Dessa forma, somente a atuação do NIGS na avaliação quadrimestral dos indicadores dos programas governamentais de saúde pública não seria suficiente para a avaliação do desempenho do PSCOM.

Como afirma o preâmbulo do modelo de relatório do NIGS, esse reporte é definido como “instrumento que se destina a auxiliar a visualização do panorama atual da Saúde no Município e a tomada de decisão pelo gestor e sua equipe, a partir do conhecimento trazido pelas informações contidas neste instrumento, para reafirmar as ações positivas e proceder a correção de rota, quando entender necessário”.

A título de exemplo, dentre as ações normativas de saúde pública, o relatório quadrimestral relativo aos meses de setembro a dezembro de 2020 mostra que a cobertura da Atenção Básica e do Programa de Saúde Bucal no município ocorrem para a totalidade dos 22.793 habitantes, ou seja, têm 100% de alcance. Esses indicadores tiveram suas informações extraídas de sítios oficiais do Ministério da Saúde, não tendo sido, portanto, resultados de verificações da própria equipe do NIGS ou de achados elaborados a partir de impressões obtidas de visitas “*in loco*”, entrevistas, análises ou outras técnicas.

Importante também ressaltar que não há nessas análises do NIGS a preocupação com registros sobre correlação entre a situação da implantação das ações do PSCOM e os respectivos reflexos nos indicadores estudados. Ademais, esses instrumentos de aferição da eficácia das ações de saúde, mencionados no exemplo anterior, já tinham, no interstício de janeiro a abril de 2019, o resultado de 100% de cobertura para a população integral do município, conforme informações do referido relatório quadrimestral de supervisão do NIGS. A tendência é que o NIGS, pela adoção do critério de relevância, passasse a não considerar mais como prioridade a elaboração de registros sobre esses indicadores em particular.

Portanto, é possível asseverar, diante de todos os argumentos e fatos expostos, que os gestores do Fundo Municipal de Saúde se abstiveram do dever de fiscalizar e acompanhar as ações do PSCOM, tendo em vista facilitar o monitoramento e avaliação do nível de alcance das metas e objetivos pretendidos pelo contrato de programa.

1.16. A parceria firmada por meio do contrato trilateral não foi prorrogada, em função da ausência de acompanhamento por parte dos responsáveis pela gestão.

Em reunião realizada com os gestores da Secretaria de Saúde de São João/PE, em 27.05.2021, foi verificado que os representantes da nova gestão municipal, que se iniciou em janeiro de 2021, não se sentiram seguros em relação à forma como se desenvolveu o PSCOM, tendo dessa forma optado pelo encerramento da parceria firmada com o Comagsul e o IDESHPE.

É evidente que o prazo contratualmente previsto foi até 31.12.2020, de maneira que a renovação ficaria a critério da administração, com base na análise de conveniência e oportunidade da prorrogação da vigência do instrumento.

Na busca pelo detalhamento dos motivos que levaram os gestores atuais do FMS a administrar diretamente os profissionais dedicados aos serviços de saúde no município, ao invés de manter a terceirização da mão de obra com os antigos parceiros, a equipe da CGU realizou arguição formal, tendo recebido extensa manifestação, cuja conclusão do parecer foi a seguinte³²:

Sendo assim, os gestores do Fundo Municipal de Saúde, no início da gestão, observaram que não foram preenchidos os requisitos necessários à renovação contratual, em especial ao que trata sobre:

- a) Não existência de previsão para prorrogação no contrato;
- b) Não houve interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;
- c) Não foi designado fiscal do contrato, a fim de atestar a regularidade dos serviços até então prestados;
- d) Não havia previsão de recursos orçamentários;
- e) Os recursos humanos existentes no município atendiam momentaneamente as demandas, até que se verificasse possíveis necessidades de contratação de novos profissionais;
- f) Apenas no mês de fevereiro/2021, é que se procedeu o chamamento público que originou a contratação da Empresa Work Med Serviços Médicos Hospitalares Ltda – CNPJ: 29.987.637/0001-03.

Em grande parte de sua argumentação, a Controladoria da Prefeitura de São João/PE apresenta considerações doutrinárias e jurisprudenciais a respeito das prorrogações contratuais previstas em Lei, sejam aquelas que ordinariamente já ocorrem nos contratos de duração continuada, ou aquelas motivadas por álea extraordinária, que não poderia ter sido prevista por nenhuma das partes quando de sua assinatura.

³² Ofício GABIN nº 211, de 18.06.2021, atendendo ao item 3 da SA nº 840766/06.

O Contrato Trilateral nº 001/2018, na cláusula segunda (“Dos serviços de prestação continuada”), fala sobre o caráter de essencialidade dos respectivos serviços de saúde complementares, pelo que o Comagsul teria, no caso de interrupção da execução do programa, que valer-se de outras entidades sem fins lucrativos com inscrição no CNES para dar continuidade aos serviços de saúde do PSCOM.

Entretanto, esse comando contratual parece ficar sem sentido quando se verifica que há uma definição para a duração do referido acordo, qual seja, de 02.04.2018 até 31.12.2020. Apesar dos 33 meses de vigência, conforme estipulado por meio da cláusula sexta, não há um entendimento expresso no instrumento contratual de que a parceria deva ter continuidade depois desse interstício.

Nesse sentido, há na cláusula décima sexta, que trata das hipóteses de distrato ou rescisão, que poderia haver interrupção do contrato por ato unilateral, “mediante aviso prévio da parte que dele se desinteressar, com antecedência mínima de 10 dias, respeitando as atividades em curso”.

Conforme se verifica das justificativas para a não prorrogação do contrato de programa para execução do PSCOM, o motivo mais relevante foi sem dúvida a ausência de elementos que pudessem indicar ter sido o Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar devidamente avaliado, quanto aos seus resultados, pela Secretaria de Saúde municipal. Esse ponto de partida é fundamental para o processo decisório em torno da (não) prorrogação do ajuste celebrado.

2. Irregularidades relativas ao Processo Licitatório nº 17/2018 - serviços de manutenção preventiva e corretiva para a frota de veículos municipal.

No dia 23.03.2018, foi publicado no Diário Oficial do Estado de Pernambuco o edital do Processo Licitatório nº 17/2018 - Pregão nº 10/2018, com o valor de R\$ 2.147.283,73, cujo objeto era a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva (mão-de-obra) para a frota municipal, com reposição/fornecimento de peças. A vencedora do certame foi a empresa J P Auto Center Josias de Souza Pedroza, CNPJ 17.650.020/0001-00, pelo qual firmou-se o Contrato nº 19/2018. Foram utilizados recursos oriundos do Fundeb e, em quantia menor, do PNATE.

As irregularidades identificadas para esta contratação estão descritas a seguir.

2.1. Índícios de criação de empresa para legitimar contratações fraudulentas.

Neste Processo Licitatório nº 17/2018 - Pregão nº 10/2018 para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva para a frota municipal, foram encontradas particularidades que indicam criação de uma empresa apenas para legitimar contratações irregulares.

A empresa em questão foi criada no dia 27.02.2013, com porte de microempresa, no início do primeiro mandato do ex-prefeito (2013-2016), tendo como atividade principal o comércio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores, e atividades secundárias: serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores; comércio a varejo de pneumáticos e câmaras de ar; serviços de instalação, manutenção e reparação de acessórios para veículos automotores; serviços de lavagem, lubrificação e polimento de veículos automotores; transporte escolar e serviço de transporte de passageiros - locação de automóveis com motorista. No entanto, em relação ao seu quadro de funcionários, há registros na RAIS apenas a partir do final de 2018, e todos com ocupação incompatível com os serviços para os quais a empresa foi criada (trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas). Ou seja, a empresa não tem funcionários especializados para prestar os serviços a que se propõe.

Outra situação diz respeito ao que determina o artigo 31 da Lei nº 8.666/1993. Tal normativo informa a necessidade da existência de indicadores para demonstrar a capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir, caso lhe seja adjudicado o contrato. No entanto, na análise do processo licitatório, chama a atenção o capital social da J P Auto Center, de apenas R\$ 38.500,00, para ser responsável por um contrato de 2 milhões de reais. Não houve, no edital, a exigência de garantias ou outros critérios capazes de avaliar a capacidade da empresa vencedora em executar o contrato.

Neste processo, observou-se ainda uma demasiada variedade no que diz respeito ao endereço da empresa:

- Na cotação da empresa, na folha nº 34, e na Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos Supervenientes, folha nº 287, o endereço constante é Rodovia PE 177, número 813, Bairro Parque Alvorada, São João/PE;
- No carimbo da empresa, na folha nº 61, e no Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da Receita Federal, folha nº 217, o endereço é Rodovia PE 177, número 803, Bairro Parque Alvorada, São João/PE;
- No Requerimento de Empresário, folha nº 215, e no Atestado de Capacidade Técnica, folha nº 260, o endereço é Travessa Manoel Pereira de Matos, número 47, Bairro Planalto, São João/PE;
- Na Certidão Negativa de Débitos Tributários da prefeitura, folha nº 278, e no Alvará Definitivo de Funcionamento, folha nº 282, o endereço é Rua Duque de Caxias, Terreno, Bairro Planalto, São João/PE;
- No Certificado de Regularidade do FGTS, folha nº 283, o endereço é Avenida Joaquim Pereira dos Santos, nº 78, Centro, São João/PE.

Em busca do endereço efetivo, a CGU consultou os registros da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), e ficou constatado que a J P Auto Center não consta nos cadastros dessa companhia. Ao inquirir a prefeitura sobre o endereço da empresa, por meio da SA nº 840766/13, foi informado o endereço “Rodovia PE 177, número 803, Bairro Parque Alvorada”, e encaminhada uma foto de sua fachada. Ocorre que, oportunamente, o imóvel vizinho da empresa foi alugado pela prefeitura para prestar serviços de oficina, por dispensa de licitação, para atender às necessidades do município (contrato sem número e com descrição do objeto “locação de imóvel para atender a Secretaria de Agricultura, situado na PE 177, nº 807, CEP:

55435-000, Centro, São João/PE”). Vale ressaltar que o locador do referido imóvel (CPF ***.525.184-**) é irmão do ex-prefeito.

Figura 5 – Foto da fachada da empresa



Fonte: Ofício GABIN nº 266/2021, de 30.07.2021, e seus anexos. Fachada da empresa em destaque vermelho, imóvel do irmão do ex-prefeito em destaque amarelo.

Quanto ao único dono (CPF ***.529.688-**) da J P Auto Center, este possui perfil incompatível com o de empresário individual com negócios de faturamento milionário, tendo em vista que a prefeitura pagou a esta empresa, entre os anos de 2015 e 2020, a importância de R\$ 4.153.437,70 (segundo o site Tome Conta, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco). Durante os anos de 2001 a 2012, ele trabalhou como motofretista na empresa Baesso e Alexandre Locação e Serviços Ltda. Em 2013, ano inicial da primeira gestão do ex-prefeito, foi contratado pela Prefeitura de São João/PE como assistente administrativo. Neste mesmo ano, abriu essa empresa, no final de fevereiro, e no mês de abril a J P Auto Center já figurava como fornecedora da prefeitura na prestação de serviços automotivos e no fornecimento de peças. Os valores destinados à empresa em questão foram crescendo a cada ano, sendo que em 2018 e 2019 ultrapassaram a casa de R\$ 1 milhão por exercício.

Vale destacar ainda que tramita no Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) o Inquérito Civil nº 02/2020 (Autos 2019/22053), oriundo de manifestação prestada perante a Ouvidoria do MPPE, referente a possíveis irregularidades em outro procedimento licitatório (anos de 2017 a 2020) de prestação de serviços pela empresa J P Auto Center em veículos da municipalidade (combustível, lavagens, lubrificações, etc.). O MPPE solicitou à prefeitura, à Delegacia Regional de Garanhuns e a J P Auto Center os seguintes documentos: a relação dos carros oficiais da Prefeitura de São João/PE atendidos pela empresa, de forma detalhada; o

cronograma utilizado para a realização dos serviços, informando quais foram os carros atendidos, quantidade de lavagens no mês, quantidade de lubrificações no mês, por secretaria municipal; as notas de empenho, notas de liquidação, ordens de pagamento e as notas fiscais decorrentes da execução do contrato firmado; as informações sobre o quantitativo de vínculos empregatícios da empresa; e os dados identificadores de todos os funcionários (pessoas físicas) utilizados para executar os serviços contratados pelo município de São João/PE.

O artigo 37 da Constituição Federal, inciso XXI, determina que 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, e que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Ao constituir empresa com o intuito de obter vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, principalmente havendo má fé, constata-se a infringência aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, tendo como consequência desperdício de recursos públicos, prevaricação e desvios financeiros, prejudicando toda a população do município na utilização dos serviços públicos.

2.2. Indicativos de licitação fraudada, no valor de R\$ 2.147.283,73.

Ainda em relação ao Pregão nº 10/2018, foram encontradas irregularidades que caracterizam uma manipulação para que a empresa J P Auto Center Josias de Souza Pedroza, CNPJ 17.650.020/0001-00, saísse vencedora.

Primeiramente, verificaram-se falhas na realização das pesquisas de preços para estimativa do valor da contratação. Pelos registros formalizados, foram apresentadas cotações de quatro empresas. A cotação da empresa J P Auto Center, que venceu a licitação, informou o orçamento para todos os itens. No entanto, já a cotação da empresa Cavalcante Auto Peças, CNPJ 04.238.014/0001-07, informou os preços apenas para o lote I e alguns veículos de pequeno porte. A empresa Comercial Mangueiras, CNPJ 20.650.583/0001-03, orçou apenas as máquinas pesadas, e a empresa Darocha Pneus, CNPJ 06.284.977/0001-64, apresentou cotação apenas para o último lote da prestação de serviços de 4 mil horas. Dessa forma, a comparação/média de preços foi realizada de forma desfalcada, não representando a realidade do mercado.

Ademais, as propostas da Cavalcante Auto Peças, da Comercial Mangueiras e da Darocha Pneus estão sem datas, foram apresentadas em papel timbrado da prefeitura, com o *slogan* de São João/PE e com as mesmas fontes no corpo do texto utilizadas nos documentos do município no processo licitatório, inferindo-se que tais documentos foram preenchidos e emitidos pela própria prefeitura, e apenas assinados pelos representantes das empresas. A cotação da Cavalcante Auto Peças está com carimbo, contudo, sem assinatura, apenas com uma rubrica, assim não há como identificar o nome do responsável.

Não houve comprovação documental de consultas a outros órgãos e entidades da Administração Pública, ao site do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) ou

demais sites especializados, o que compromete a qualidade e a confiabilidade da estimativa de preços elaborada. Quanto a isso, o Acórdão nº 2.637/2015-Plenário, do TCU, afirma:

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet) , valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.

Após a suposta pesquisa de preço e o lançamento do edital, identificou-se que a J P Auto Center foi a única licitante que compareceu à sessão do pregão presencial e apresentou sua proposta. Não obstante, a empresa foi indevidamente habilitada. Quanto à qualificação técnica, conforme exigido no artigo 30, inciso II da Lei nº 8.666/1993, para a comprovação de aptidão para desempenho de atividade foi apresentado um atestado de que a empresa possuía capacidade técnica. Porém, este documento foi emitido e assinado pela própria prefeitura, o que torna fictício este atesto pelos motivos que constam no presente relatório. Para a qualificação econômica e financeira, foram apresentados o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado do Exercício do ano de 2016, quando deveriam ser relativos ao exercício de 2017. Apesar de o edital flexibilizar, no item 7.2, alínea b, a apresentação de tais documentos para os anos de 2016 ou 2017, tal condição está em confronto com o que determina o artigo 31 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta; (grifo nosso)

Identificou-se, também, que seu único dono (CPF ***.529.688-**) se enquadra nos requisitos proibitivos de participação de licitação do município, com base no artigo 9º, inciso III da Lei nº 8.666/1993. O dono da J P Auto Center, que atuou na cotação de preços, foi a única participante do certame e ganhou o pregão, era servidor do município de São João/PE, sendo admitido para o cargo de agente administrativo em 15.01.2013 (início do mandato do ex-prefeito). O entendimento do TCU, de acordo com o Acórdão nº 3.006/2006 - Segunda Câmara, é no sentido de que, na condição de agente público, ele encontrava-se impedido de participar (como proprietário de empresa), direta ou indiretamente, de licitação ou de fornecimento de bens necessários à contratante. Tal ato deveria ter sido motivo de veto, eis que fere os princípios que norteiam a Administração Pública, em especial o da moralidade e o da impessoalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, considerando que o licitante teria informações privilegiadas com relação aos demais possíveis participantes.

Observou-se ainda que não houve designação do pregoeiro e sua equipe de apoio, que é considerado um dos atos essenciais do pregão, de acordo com o artigo 21 do Decreto nº 3.555, de 08.08.2000. Os documentos do edital e da adjudicação foram assinados pela pregoeira, e na ata da licitação também consta sua assinatura e seu nome completo, mas quanto aos dois

integrantes da equipe, há somente uma rubrica (sem assinatura e sem o nome completo), tornando impossível identificar a equipe. Os artigos 38 e 51 da Lei nº 8.666/1993 reforçam:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...]

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite; [...]

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece que é crime frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação (artigo 90). Ao forjar licitação pública, resta prejudicada toda a vantajosidade da relação custo/benefício almejada pela Administração Pública nas contratações, tendo como consequência compras superfaturadas, serviços não prestados à população e enriquecimento ilícito de empresas.

2.3. Realização de licitação e contratação financeiramente desvantajosa para o município, ferindo o princípio da economicidade.

Ao analisar o objeto de contratação do Pregão nº 10/2018, constatou-se que ocorreu uma aquisição financeiramente desvantajosa para a prefeitura. A irregularidade iniciou-se com a ausência de justificativa e termo de referência detalhado para a contratação. Vejamos o que estabelece o artigo 21 da Lei nº 8.666/1993:

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

I - justificativa da contratação;

II - termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; [...]

Não há no processo motivação da necessidade da aquisição, apenas o Ofício nº 11/2018 da Secretaria de Viação, Obras e Serviços Públicos, o Memorando nº 16-A/2018/SECD da Secretaria de Educação, Cultura e Desportos e o Memorando nº 07/2018 da Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural, solicitando somente a abertura de licitação para a compra de peças para suas frotas. Não há informações ou estudos indicando como se chegou no quantitativo de peças exigido, nem como se determinou a quantidade de homens-hora

necessárias para as manutenções veiculares (4 mil horas). Especificou-se injustificadamente o custo de R\$ 2.147.283,73 em peças e manutenções para serem gastos em doze meses.

Ainda quanto ao orçamento, a pesquisa de preços foi realizada de forma desfalcada, não representando a realidade do mercado, conforme já detalhado em item anterior. Uma evidência dessa incoerência está na referência de preços do Anexo I do edital, na qual verificaram-se manutenções injustificáveis financeiramente, pois em alguns casos o preço chega a ser maior que o valor do veículo, como exemplificado a seguir:

- Manutenção de R\$ 30.594,45 para um Fiat Uno vermelho, placa KJK 9223, ano 2009, que vale R\$ 16.621, representando 184% do valor do veículo;
- Manutenção de R\$ 51.311,50 para dois carros: Fiat Palio branco, placa OYS 9628, ano 2014, que vale R\$ 22.113, e Fiat Palio prata, placa PCB 7134 (não há informações de ano de fabricação e valor do veículo);
- Manutenção de R\$ 89.885,08 para caminhão caçamba, placa PGD 2772, ano 2013, que vale R\$ 150 mil, representando 60% do valor do veículo;
- Manutenção de R\$ 184.960,18 para dois veículos: retroescavadeira Randon 4x4 406B, ano 2012, que vale R\$ 185 mil, e retroescavadeira JGB3C, ano 2008 (não há informações sobre o valor do veículo).

Outro ponto importante diz respeito à comparação do valor da frota municipal com o gasto para sua manutenção. Para os exercícios de 2018 a 2020 foram realizadas duas licitações para manutenção da frota, os Pregões nº 10/2018 e nº 12/2018, com o valor total R\$ 2.602.860,97. Acontece que o total da frota municipal para o ano de 2018, conforme informado por meio do Ofício nº 196/2021, de 09.06.2021, era no valor de R\$ 4.563.305. Ou seja, observa-se desvantagem financeira ao realizar contratos de cerca de 2,6 milhões para manter uma frota antiga, onde 67% dos veículos têm mais de 5 anos de uso, na qual o valor gasto daria para renovar 57% da frota.

Já analisando a execução do contrato, nas notas fiscais existem gastos em peças e manutenção dos veículos que não se justificam quando comparados aos respectivos valores de mercado dos carros. Tanto no orçamento quanto no pagamento, há dispêndios que superam o próprio valor do veículo. Foram verificadas despesas, no total de R\$ 508.898,72, cujos valores superam em mais de 50% o valor do automóvel objeto do gasto.

Tabela 8 – Gastos com manutenção de valor acima de 50% do preço do veículo (*)

Modelo	Valor pago nas notas fiscais (R\$)	Valor de mercado – 2018 (R\$)	Relação percentual %
TRATOR/ SERIE: 2652139618 MASSEY-FERGUSON 265 2009 DIESEL	41.477,23	35.000,00	118%
PFF-3554 ONIBUS 15.190 EOD VOLKSWAGEN O 2010 DIESEL	57.386,36	50.000,00	114%
PFM 5724 ONIBUS 15.190 EOD VOLKSWAGEN O 2011 DIESEL	69.041,80	79.900,00	86%
KJK 9223 UNO MILLE WAY ECON FIAT 2009	13.092,43	16.621,00	78%
PFZ-8983 ONIBUS 15.190 EOD VOLKSWAGEN O 2012 DIESEL	56.111,03	84.000,00	66%

Modelo	Valor pago nas notas fiscais (R\$)	Valor de mercado – 2018 (R\$)	Relação percentual %
KGZ -0247 MICRO -ONIBUS VOLKSWAGEN O 2010 DIESEL	28.585,73	48.000,00	59%
PFZ -8773 ONIBUS 15.190 EOD VOLKSWAGEN O 2012 DIESEL	45.241,40	84.000,00	53%
PGJ-9024 ONIBUS 15.190 EOD VOLKSWAGEN O 2012 DIESEL	45.155,91	84.000,00	53%
PGJ-9134 ONIBUS 15.190 EOD VOLKSWAGEN O 2012 DIESEL	43.136,65	84.000,00	51%
TOTAL	508.898,72	818.421,00	75%

Fonte: notas fiscais e Ofício nº 196/2021, de 09.06.2021.

(*) Para as notas fiscais onde não estavam discriminados os gastos detalhados por cada veículo, para este cálculo utilizou-se o valor total da nota e dividiu-se igualmente pela quantidade de automóveis.

O princípio da economicidade, expresso no artigo 70 da Constituição Federal, norteia toda licitação pública para escolher a solução mais eficiente e econômica na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. O seu descumprimento tem como resultado a falta de investimentos em outras áreas públicas também necessitadas, a má prestação dos serviços, a facilitação de desvios financeiros, entre outros. Assim, conclui-se que as demandas de serviço/fornecimento, objeto do processo licitatório, não foram devidamente fundamentadas e dimensionadas quanto aos aspectos quantitativos e monetários.

2.4. Execução de contrato sem fiscalização e sem comprovação de realização dos serviços/compras no valor total de R\$ 1.303.804,57.

Para este certame do Pregão nº 10/2018, verificou-se também que não houve designação de fiscal do contrato, tampouco emissão de relatórios de fiscalização, conforme informado no Ofício nº 191/2021-Retificação, de 07.06.2021, da Prefeitura Municipal de São João/PE. A fiscalização de contratos na administração pública é essencial, sendo condição de validade para o atendimento do interesse público. É um dever do administrador, como pode-se ver no que estabelece o art. 67 da Lei nº 8.666/1993:

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

Dessa forma, houve também descumprimento ao item 15 do edital e da cláusula quarta do Contrato nº 19/2018:

15 – Do acompanhamento e fiscalização:

A execução desse contrato será acompanhada e fiscalizada por representante, servidor estável ou comissionado, designado pelo CONTRATANTE.

4.1 – A execução do objeto do contrato será fiscalizada pela CONTRATANTE, por sua Gerência competente, devendo a CONTRATADA fornecer relatórios, informações e quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários, no prazo que para tanto lhe for assinado.

A ausência de fiscalização pode trazer danos aos serviços/materiais devido a falhas que poderiam ser identificadas, má qualidade dos serviços prestados e prejuízo ao erário público. Nesse sentido, constatou-se a emissão de notas fiscais sem identificação de quais veículos foram contemplados com a manutenção/troca de peças. Uma fiscalização poderia ter elidido tal situação. Resta impossível a conferência desses serviços e prejudicada a análise de quais automóveis já trocaram as respectivas peças. O valor total destas notas sem especificação é de R\$ 169.524,04.

Tabela 9 – Notas Fiscais sem especificação das placas dos veículos

Nota Fiscal	Data	Valor R\$	Nota Fiscal	Data	Valor R\$
553	22.04.2018	1.319,00	822	29.08.2019	160,12
565	05.05.2018	679,37	865	27.09.2019	225,05
567	06.05.2018	376,50	1681	16.11.2019	3.247,04
700	06.06.2018	10.283,64	1776	09.01.2020	6.500,00
714	23.06.2018	38.024,18	1835	18.02.2020	1.300,00
715	23.06.2018	19.200,00	1834	18.02.2020	5.321,00
716	23.06.2018	146,60	1023	28.02.2020	80,16
767	09.07.2018	380,56	1839	28.02.2020	7.552,69
866	03.10.2018	9.850,00	1838	26.02.2020	1.699,00
884	16.10.2018	211,63	1050	22.03.2020	400,00
886	16.10.2018	269,50	1083	25.04.2020	4.200,00
888	16.10.2018	136,12	1091	14.06.2020	1.600,00
890	16.10.2018	2.034,47	1093	14.06.2020	500,00
929	02.11.2018	2.385,19	1928	17.07.2020	6.629,38
963	27.11.2018	327,20	1978	21.09.2020	8.216,30
964	28.11.2018	887,72	1948	04.09.2020	2.500,49
965	28.11.2018	1.241,32	1996	04.11.2020	5.200,00
966	29.11.2018	492,64	1997	11.11.2020	10.961,02
967	29.11.2018	318,02	1179	27.12.2020	3.723,98
968	29.11.2018	370,44	1159	07.12.2020	80,16
515	17.01.2019	226,72	2016	22.12.2020	3.796,78
516	17.01.2019	383,50	2030	26.12.2020	2.023,21
539	20.02.2019	350,00	2031	26.12.2020	2.532,17
540	20.02.2019	71,80	2035	26.12.2020	659,36
773	17.07.2019	450,00			

Fonte: Notas fiscais do Contrato nº 19/2018.

Outra desconformidade diz respeito ao atesto das notas fiscais. É sabido que o pagamento da despesa pública somente poderá ocorrer após a sua regular liquidação. Para confirmar que os fornecedores cumpriram suas obrigações contratuais e entregaram os bens e serviços, o atesto apostado pelo agente público nos documentos comprobatórios é imprescindível. Tal exigência está prevista no artigo 73 da Lei nº 8.666/93 e no artigo 63, § 2º, inciso III da lei nº 4.320 de 17.03.1964. O atesto (carimbo) deverá conter a identificação de que os produtos ou serviços foram entregues, a data, o nome, lotação, cargo, matrícula e assinatura do servidor responsável.

Apurou-se que das 1.155 notas fiscais apresentadas pela prefeitura, 414 notas não foram atestadas ou possuíam somente uma rubrica, sem mais detalhes, restando impossível identificar o responsável. Ou seja, do total de R\$ 1.303.804,57 para compras e serviços, R\$

580.772,06 não tiveram sua execução confirmada, representando 44% dos valores pagos. As notas são as detalhadas a seguir:

Quadro 7 – Número das notas fiscais sem o atesto

2018							2019	2020	
472	771	863	1036	1453	1567	1673	254	1023	1794
473	772	864	1038	1454	1570	1673	255	1024	1797
474	773	865	1040	1456	1571	1675	256	1025	1834
475	774	876	1041	1458	1572	1675	257	1026	1835
476	775	878	1088	1459	1573	1677	258	1050	1838
511	785	879	1089	1481	1574	1677	259	1051	1839
512	786	880	1091	1482	1575	1679	289	1052	1863
513	787	881	1092	1486	1576	1679	290	1053	1864
514	788	882	1094	1487	1577	1681	291	1061	1865
515	789	922	1120	1488	1578	1681	292	1062	1866
516	790	929	1144	1492	1579	1683	293	1063	1867
517	797	930	1145	1493	1580	1683	294	1064	1869
552	798	931	1149	1494	1581	1684	295	1065	1890
553	799	932	1152	1495	1582	1684	296	1082	1894
554	800	933	1155	1496	1583	1686	325	1083	1902
555	801	934	1156	1497	1584	1686	333	1091	1906
556	802	935	1378	1498	1585	1712	806	1092	1908
557	803	936	1381	1500	1586	1714	807	1093	1911
558	804	937	1382	1501	1587	1715	808	1094	1913
559	805	938	1384	1502	1588	1716	809	1096	1928
634	807	939	1386	1504	1589	1718	810	1097	1935
635	808	940	1387	1506	1590	1719	811	1098	1938
716	809	941	1406	1508	1591	1721	812	1109	1943
737	810	942	1408	1509	1592	1723	864	1110	1948
738	811	943	1409	1511	1593	1725	865	1111	1949
739	812	944	1411	1513	1594	1727	866	1112	1978
740	813	945	1413	1514	1595	1729	884	1116	1979
741	814	946	1415	1516	1596	1731	886	1128	1980
742	815	947	1416	1518	1598	1733	888	1130	1981
743	816	948	1418	1520	1601	1735	890	1159	1984
759	817	949	1435	1521	1603	1737	892	1160	1988
760	818	950	1436	1523	1605	1744	893	1161	1996
761	819	951	1439	1525	1606	1746	895	1162	1997
762	820	952	1440	1527	1608	1748	896	1165	2016
763	821	953	1441	1529	1611	1749	899	1172	2028
764	822	954	1442	1531	1632	1751	900	1179	2029
765	823	955	1443	1533	1660	-	902	1776	2030
766	838	956	1444	1535	1661	-	903	1786	2031
767	859	957	1446	1537	1662	-	906	1788	2034
768	860	958	1448	1539	1664	-	909	1789	2035
769	861	959	1449	1541	1665	-	910	1790	2036
770	862	1035	1451	1543	1667	-	912	1792	2037

Fonte: Processos de pagamento do Pregão nº 10/2018.

Ademais, percebe-se a importância e responsabilidade do servidor designado para atestar o recebimento de produtos/serviços, pois o pagamento da despesa dependerá disso. Desse modo, a segregação de funções contribui para reduzir riscos de erros, evitar desperdícios,

possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas e para impossibilitar conluios. O entendimento do TCU sobre o tema é o seguinte:

Acórdão nº 5.840/2012-2ª Câmara

9.6.7. deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções. (grifos nossos)

Acórdão nº 2.507/2007-Plenário

5.2 [...] que atente para que as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas. (grifos nossos)

Com base nisso, das notas fiscais atestadas no valor total de R\$ 723.032,51, ou seja, 56% dos recursos pagos, uma parte foi atestada pelo secretário de Educação, Cultura e Desportos (CPF ***.384.174-**) e outra parte pelo secretário de Agricultura e Desenvolvimento Rural (CPF ***.449.604-**). Estes dois também foram os agentes que solicitaram a compra dos produtos/serviços no processo licitatório. Ou seja, o mesmo agente público atuou como requisitante e deu o ateste, o que é rechaçado pelo TCU.

Vale salientar que o secretário de Educação é sobrinho do ex-prefeito (CPF ***.479.317-**) e que a Lei Orgânica de São João/PE, de 05.04.1990, detalha em seu artigo 63 que as competências dos secretários municipais abrangem apenas atividades de supervisão, coordenação, orientação e administração, como transcrito a seguir:

I – exercer a supervisão, coordenação e orientação dos órgãos, entidades e serviços afetos a sua área de competência;

II – comparecer a Câmara Municipal, quando convocados, e prestar as informações solicitadas, nos casos previstos em lei;

III – administrar os recursos materiais, humanos e financeiros alocados as respectivas Secretarias, promovendo a fiel observância dos princípios legais aplicáveis e a perfeita execução das funções e ações sob a responsabilidade dos órgãos, entidades e servidores a elas subordinados;

IV – praticar os atos pertinentes as atribuições que lhes forem outorgadas pelo Prefeito.

Considerando que não houve fiscalização das compras das peças e dos serviços de manutenção, que 44% das notas fiscais não foram atestadas e que os outras 56% foram atestadas por agentes incompetentes para tal, resta prejudicada a comprovação da efetiva realização dos serviços.

O Acórdão nº 705/2008 – Plenário do TCU informa que a fiscalização dos contratos administrativos, ainda que por amostragem ou outros métodos, tem por objetivo principal assegurar que a administração pública não pague valor superior ao devido, em face do

executado. A falta de adoção de providências do gestor público nesse sentido pode levar à sua responsabilização.

3. Irregularidades relativas ao Processo Licitatório nº 07/2019 - transporte escolar e universitário.

Em 10.05.2019, foi publicado no Diário Oficial dos Municípios no Estado de Pernambuco o edital do Processo Licitatório nº 07/2019 (Pregão Presencial nº 04/2019), relativo à prestação de serviços de transporte escolar e transporte universitário para os exercícios de 2019 e 2020, com valor estimado em R\$ 2.089.492,20. A empresa vencedora do certame foi a M.H Distribuição de Alimentos & Serviços de Transporte EIRELI (CNPJ 10.474.123/0001-18), a qual firmou o Contrato nº 63/2019 no valor de R\$ 1.762.819,81. Foram utilizados recursos oriundos do PNATE.

As irregularidades identificadas para esta contratação estão descritas a seguir.

3.1. Subdimensionamento na estimativa dos serviços e superdimensionamento na estimativa de preços, resultando em acréscimo de R\$ 766.279,81 (43,47%) ao valor contratado em intervalo de seis dias úteis após assinatura de contrato.

No que tange ao Pregão Presencial nº 04/2019, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos coletivos para realizar o transporte escolar dos alunos da rede municipal e estadual de ensino juntamente com o transporte universitário dos alunos do município, constatou-se que o orçamento estimativo foi elaborado sem considerar o transporte de estudantes universitários, embora esse serviço conste expressamente do objeto licitado. Ademais, detectaram-se erros nos preços constantes da planilha orçamentária devidos a incorreções na elaboração da composição dos custos. Tais defeitos detectados na elaboração do orçamento estimativo evidenciam que o planejamento da contratação foi falho e contribuiu para um acréscimo de 43,47% ao valor inicialmente contratado (R\$ 1.762.819,81), elevando o valor total da contratação para R\$ 2.529.099,62.

Conforme o art. 8º, II do Decreto nº 3.555, de 08.08.2000, que regulamenta a licitação na modalidade pregão, o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. Tal documento tem por fim guiar o licitante na elaboração da proposta, bem como orientar o pregoeiro ou a comissão de licitação no julgamento das propostas.

Conforme consta do processo licitatório em questão (fls. 04-394), a estimativa de quantitativos e preços dos serviços foi realizada por intermédio da empresa Miqueias de Souza Pires (CNPJ 10.666.012/0001-03) sendo parte integrante de um documento

denominado “Projeto para contratação de frota terceirizada - 2019”, o qual é composto dos seguintes documentos:

- Termo de referência (fls. 05-23), assinado por um técnico em mecânica/cadista e uma advogada;
- Calendário Escolar 2019 do Município de São João/PE (fls. 25);
- Orçamento base frota própria (fls. 26-29);
- Orçamento base terceirizado 2019 (fls. 30-34);
- Composições de custo (fls. 35-303); e
- Georreferenciamento (fls. 304-394).

A prefeitura não localizou o contrato com a referida empresa e apresentou à CGU, tão somente, a Nota de Empenho nº 570, emitida em 20.05.2019, no valor de R\$ 7 mil, referente à prestação de serviços de elaboração do projeto de composição de custo de frota municipal contratada.

Embora o projeto não esteja apresentado em papel timbrado com símbolo e identidade visual da empresa, todas as páginas estão carimbadas com o CNPJ, nome e endereço referentes à empresa Miqueias Souza Pires e rubricadas por duas pessoas, supostamente as mesmas que assinaram o termo de referência, de modo a conferir oficialidade e cancelar o conteúdo. Logo, para fins de elaboração deste relatório, considerou-se que todos os documentos que compõem o projeto para contratação de frota terceirizada foram validados pela empresa Miqueias de Souza Pires.

O documento que quantifica e precifica o serviço a ser contratado no Pregão nº 04/2019 é o “Orçamento base terceirizado 2019”, o qual apresenta a estimativa de valor para 26 rotas a serem licitadas.

Tabela 10 – Orçamento base terceirizado 2019

Rota	km/dia	Preço km	Valor dia	Valor 200 dias
24	41,29	15,98	659,85	131.969,23
25	47,08	7,96	374,74	74.948,18
26	57,27	9,85	564,09	112.817,96
27	58,28	6,78	395,17	79.033,10
28	53,12	7,23	384,06	76.811,52
29	68,02	11,38	774,11	154.822,62
30	64,27	6,36	408,77	81.753,98
31	82,92	5,27	436,99	87.397,68
32	53,46	7,20	384,94	76.988,16
33	68,46	6,01	411,44	82.288,92
34	91,61	4,92	450,73	90.146,21
35	48,87	7,73	377,73	75.546,84
36	27,21	6,61	179,83	35.966,33
37	64,25	6,30	404,79	80.957,52
38	48,27	7,80	376,49	75.298,08
39	49,32	7,67	378,25	75.650,74
40	71,69	5,81	416,53	83.306,10
41	10,59	15,61	165,37	33.074,47

Rota	km/dia	Preço km	Valor dia	Valor 200 dias
42	12,40	5,31	65,84	13.168,80
43	95,45	8,76	836,16	167.231,90
44	26,07	7,02	182,98	36.596,66
45	61,57	6,50	400,22	80.043,60
46	32,06	11,75	376,75	75.350,40
47	43,00	8,66	372,41	74.482,93
48	44,85	8,27	370,94	74.188,52
49	21,32	12,48	266,10	53.219,71
TOTAL				2.083.060,18

Fonte: elaboração própria, com valores constantes nas fls. 30-34 do Pregão Presencial nº 04/2019.

A tabela apresentada contém alguns erros. Primeiramente, destaca-se que os valores constantes das colunas “Valor dia” e “Valor 200 dias”, da tabela acima, só podem ser obtidos se considerarmos os valores de km/dia com três casas decimais, conforme detalhamento de itinerários contidos no documento “Georreferenciamento”. Em seguida, verifica-se que, somando-se todos os valores contidos na coluna “Valor 200 dias” obtivemos o total de R\$ 2.083.060,18, que difere do valor que está posto no campo “Total para 200 dias letivos” do documento do orçamento (fls. 34), R\$ 2.089.492,00, o qual foi oficialmente utilizado como valor global estimado no aviso de licitação publicado no Diário Oficial dos Municípios de Pernambuco. Como a diferença dos valores é pequena, a licitação não seria afetada por tais erros.

Entretanto, analisando-se a tabela com mais cuidado, percebe-se uma considerável discrepância entre os preços do km nas rotas 24 e 25, as quais possuem uma quilometragem equivalente.

Examinando-se as planilhas constantes do documento “Composição de custos”, verifica-se que o preço por km é obtido nas planilhas de formação de preços mediante a divisão do preço mensal pela quantidade de quilômetros percorridos no mês. O preço mensal é obtido a partir da aplicação do percentual de BDI sobre a soma dos preços fixos e variáveis. A quantidade de quilômetros percorridos no mês, por sua vez, é obtida multiplicando-se o total de quilômetros da rota por 20, que é o número de dias letivos considerados para um mês de aulas.

Por tratar-se de rotas percorridas pelo mesmo tipo de veículo (microônibus), os custos variáveis, calculados com base em rendimentos do veículo (km/l), valor dos insumos (óleo, filtro de óleo, filtro de combustível, filtro de ar) e valor de manutenções mecânicas, só se alterariam em função da quilometragem percorrida. Logo, para quilometragens semelhantes, deveríamos ter custos variáveis similares, que resultariam em preços mensais equivalentes, que, por seu turno, dariam origem a preços por km com valores próximos.

Revisando-se as planilhas da composição de custos com relação à quilometragem das rotas, evidenciou-se a utilização de quilometragem distinta da que está posta no documento de georreferenciamento para as rotas 24, 26, 29, 41 e 42. Recalculando-se os preços por quilômetro destas rotas, utilizando-se a quilometragem correta, obtém-se os seguintes valores:

Tabela 11 – Orçamento base com preços por km ajustado

Rota	km/dia	Preço km	Valor dia	Valor 200 dias
24	41,292	8,74	360,89	72.178,42
25	47,078	7,96	374,74	74.948,18
26	57,268	7,71	441,54	88.307,26
27	58,284	6,78	395,17	79.033,10
28	53,120	7,23	384,06	76.811,52
29	68,024	6,89	468,69	93.737,07
30	64,272	6,36	408,77	81.753,98
31	82,92	5,27	436,99	87.397,68
32	53,464	7,2	384,94	76.988,16
33	68,460	6,01	411,44	82.288,92
34	91,612	4,92	450,73	90.146,21
35	48,866	7,73	377,73	75.546,84
36	27,206	6,61	179,83	35.966,33
37	64,252	6,3	404,79	80.957,52
38	48,268	7,8	376,49	75.298,08
39	49,316	7,67	378,25	75.650,74
40	71,692	5,81	416,53	83.306,10
41	10,594	15,61	165,37	33.074,47
42	41,004	8,89	364,53	72.905,11
43	95,452	5,62	536,44	107.288,05
44	26,066	7,02	182,98	36.596,66
45	61,572	6,5	400,22	80.043,60
46	32,064	11,75	376,75	75.350,40
47	43,004	8,66	372,41	74.482,93
48	44,854	8,27	370,94	74.188,52
49	21,322	12,48	266,10	53.219,71
Total				1.937.465,56

Fonte: elaboração própria, ajustando os preços da coluna “Preço km”, constantes da Tabela 10.

Destaque-se que, na rota 42, foi necessário ajustar primeiramente a quantidade de km/dia para depois efetuar o ajuste correto do preço por km. Embora o termo de referência informe que a quantidade de quilômetros a ser percorrida por dia na rota 42 é de 12,400 km, o documento de georreferenciamento referente à mesma rota (fls. 381-382) mostra que ela é composta de dois itinerários a serem percorridos em turnos distintos:

- pela manhã, temos Sítio Barbalho – Escola Josefa da Conceição, totalizando 12,400 km (ida/volta);
- pela tarde, temos Sítio Barbalho – Escola João Fernandes da Silva, totalizando 28,604 km (ida/volta).

A distância correta a ser percorrida por dia seria, portanto, 41,004 km.

Percebe-se que, não obstante o projeto de composição de custos de frota municipal ter sido elaborado por terceiros, a prefeitura falhou em não revisar os valores do termo de referência antes de publicar o aviso de licitação. Ademais, houve falhas também na elaboração da estimativa do quantitativo de serviços.

A ausência de revisão dos valores do termo de referência causou uma superestimativa de 7,8% no valor global do serviço, que deveria ser de R\$ 1.937.465,56, conforme calculado na tabela anterior e, segundo consta dos autos, foi estipulado em R\$ 2.089.492,00. Considerando que todas as propostas de preços apresentadas no pregão tomaram por base o valor global estimado, perdeu-se a oportunidade de obter preços mais vantajosos para a prestação do serviço.

A não inclusão das rotas universitárias no orçamento estimativo gerou a necessidade de firmar um termo aditivo (fls. 1835-1836) para incluir esse serviço na contratação, tão somente quatro dias úteis após a assinatura do contrato. O valor de R\$ 321.040, referente às novas rotas, foi determinado pela prefeitura empregando a mesma metodologia de composição de custo (fls. 1821-1833) utilizada para estabelecer o valor estimado das demais rotas licitadas. Considerando-se que, durante o processo licitatório, a empresa vencedora da licitação apresentou uma proposta de preços com um valor 10% inferior aos valores propostos no orçamento estimativo do pregão, e que o mesmo desconto não foi oferecido no momento de firmar o termo aditivo, a prefeitura contratou o serviço de transporte universitário por um valor R\$ 32.104 superior ao que contrataria se houvesse incluído tais rotas no termo de referência do Pregão nº 04/2019.

Evidenciando-se outra falha de estimativa do quantitativo de serviços, dois dias úteis após a inclusão das rotas universitárias nos serviços contratados, foi firmado um novo termo aditivo (fls. 1905-1906), no valor de R\$ 445.239,81, para incluir mais oito rotas aos serviços contratados. Aqui, ademais da ilegalidade da contratação, que será tratada em outro item deste relatório, verifica-se novamente uma contratação por um valor superior ao que a prefeitura conseguiria contratar caso houvesse incluído tais rotas no termo de referência do Pregão nº 04/2019. Desta vez, a contratação foi acrescida em R\$ 44.529,98, devido a intempestividade do planejamento.

Diante do exposto, verifica-se que as demandas do serviço de transporte escolar não foram devidamente dimensionadas quanto aos aspectos quantitativos e monetários.

Quanto aos aspectos quantitativos, não foram incluídas no termo de referência as rotas 22 e 23 (fls. 343-344), correspondentes ao transporte universitário, e mais oito rotas (fls. 1891-1903) relativas ao transporte escolar. Tal omissão fez com que a prefeitura contratasse tais serviços por um valor R\$ 76.633,98 superior ao valor que poderia ter contratado caso os trechos estivessem contidos no termo de referência. Ressalte-se que a inclusão dos dez trechos ocorreu não mais que seis dias úteis após a celebração do contrato inicial.

Com relação ao aspecto monetário, os erros de composição de custos resultaram em um orçamento superestimado em 7,8%.

3.2. Acréscimo de serviços em valor acima do percentual máximo permitido.

O Pregão Presencial nº 04/2019 deu origem ao Contrato nº 63/2019, firmado em 29.06.2019, no valor de R\$ 1.762.819,81, que tinha por objeto a prestação de serviço transporte escolar e transporte universitário.

Em 02.08.2019 foi firmado um primeiro termo aditivo, no valor de R\$ 321.040, incluindo duas rotas ao serviço de transporte. Tal inclusão correspondeu a um aumento de 18,21%, que está dentro do limite permitido de 25% de acréscimos ou supressões ao valor inicial do contrato, conforme § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993.

Em 06.08.2019 foi firmado um segundo termo aditivo, no valor de R\$ 445.239,81, que, somado ao aditivo anterior, perfaz um total de R\$ 766.279,81, correspondendo, portanto, a um, aumento de 43,47% no valor inicial do contrato. Tal percentual de acréscimo ultrapassa em 18,47 pontos percentuais o valor permitido pela Lei nº 8.666/1993.

Conforme Art. 65, da Lei 8.666/93, os contratos podem ser alterados pela administração, com as devidas justificativas, num percentual de até 25% de acréscimos ou supressões de serviços. Destaque-se que, apesar de autorizados pela lei, aditivos devem ser devidamente justificados.

No primeiro termo aditivo, a prefeitura justificou que a alteração contratual era necessária para incluir duas rotas universitárias no contrato e que tal acréscimo estaria dentro dos limites da lei. Tratou-se, portanto, de uma alteração quantitativa do contrato.

Com relação ao segundo termo aditivo, em que pese tratar-se novamente de inclusão de rotas ao contrato, exatamente como no caso do primeiro termo, a administração alega ser necessária uma alteração/modificação das rotas constantes do projeto básico para melhorar a prestação de serviço de transporte escolar no município, configurando a alteração como uma alteração qualitativa do projeto.

Acontece que o TCU, na Decisão Plenária nº 215/99, firmou o entendimento de ser facultado à Administração, nas alterações contratuais qualitativas de contratos, ultrapassar os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, desde que satisfeita uma série de pressupostos, sendo um deles a alteração ser decorrente de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial.

Primeiramente, cumpre esclarecer que não houve qualquer modificação nas rotas contratadas antes do segundo termo aditivo. Por intermédio deste segundo termo, foram acrescentadas oito rotas ao serviço contratado. Tais rotas estão numeradas de 50 a 57 nos documentos de georreferenciamento. Esses documentos, assim como os documentos referentes às demais rotas, foram elaborados em 2018. Logo, não há que se falar que tais rotas sejam novas ou que eram impossíveis de prever por ocasião da contratação inicial.

Diante do exposto, percebe-se que os aditivos ao Contrato nº 63/2019 foram firmados devido a falhas no planejamento da licitação com relação à estimativa do quantitativo de serviços. A licitação previa a realização do serviço de transporte em 26 rotas pelo período de um ano. A sessão para abertura e julgamento das propostas de preço aconteceu em 07.06.2019. Menos de dois meses após esta data, firmaram-se os aditivos que acrescentaram dez rotas ao serviço e elevaram o valor contratado em 43,47%.

Como já demonstrado em outro item deste relatório, ao utilizar-se dos aditivos para ampliar o número de rotas do transporte escolar, a administração perdeu a oportunidade de obter preços mais vantajosos para a prestação do serviço nas novas rotas acrescentadas.

Para as 26 rotas iniciais contempladas no termo de referência, a empresa contratada ofereceu um preço 10% inferior ao preço estimado. As novas rotas foram contratadas exatamente pelo preço estimado, perdendo-se, portanto, a oportunidade de um melhor preço na contratação.

Isto posto, reforça-se a constatação de que as demandas do serviço de transporte escolar foram subdimensionadas quando da estimativa de seus quantitativos, resultando em necessidade de acrescentar serviços ao contrato inicialmente firmado.

3.3. Pagamento por serviços de transporte escolar relativos a meses em que as escolas estavam fechadas por causa das restrições impostas pela pandemia da covid-19, no valor de ao menos R\$ 121.539,93.

Conforme calendário escolar relativo ao ano de 2020, ajustado com base nas suspensões e retomadas das atividades ocorridas para lidar com a pandemia da covid-19, os meses de novembro e dezembro tiveram respectivamente 21 e 11 dias letivos.

A empresa responsável pela realização do transporte escolar no município, conforme Contrato nº 63/2019, apresentou duas notas fiscais, relativas ao transporte realizado nos respectivos meses, informando a realização do serviço de transporte por 20 dias, tanto em novembro como em dezembro.

Tabela 12 – Notas fiscais relativas a serviços de transporte escolar em nov e dez/2020

Nota fiscal	Data de emissão	Objeto	Valor (R\$)
3566	15.12.2020	20 dias de transporte escolar no mês de novembro.	95.184,94
3582	28.12.2020	20 dias de transporte escolar no mês de dezembro.	95.184,94
Total			190.369,88

Fonte: notas fiscais 3566 e 3582.

De acordo com o Ofício nº 137/2021 – SECD, emitido pela Secretaria de Educação do município de São João/PE em 20.05.2021, por conta da pandemia de covid-19, as aulas presenciais foram suspensas na cidade desde 17.03.2020, e permaneciam suspensas até a emissão do ofício. Neste período, a interação com os estudantes para realização de atividades pedagógicas aconteceu por meio de plataformas virtuais.

Em contratações realizadas pela Administração Pública, a regra estabelecida é que o pagamento seja feito após a execução do serviço ou entrega do bem contratado. A Lei nº 4.320, de 17.03.1964, que fixou as normas gerais de Direito Financeiro, estabelece que o pagamento da despesa só será efetuado após sua regular liquidação. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

No caso em tela, ainda que as aulas estivessem ocorrendo de forma presencial no período, o número de dias letivos constante do calendário da Secretaria de Educação diverge do número de dias que a empresa contratada informa que foram prestados serviços de transportes, segundo informações das respectivas notas fiscais.

Constam da documentação relativa aos pagamentos, além das notas fiscais, ordens de pagamento, notas de empenho e notas de subempenho. Todos estes documentos não estão assinados, e, portanto, não houve qualquer pessoa atestando a realização dos serviços. Mesmo sem o atesto, foram efetuados pagamentos nos valores de R\$ 88.997,93 (referente à nota fiscal nº 3566) e R\$ 32.542,00 (referente à nota fiscal nº 3582), realizados por meio de transferências bancárias, assinadas pelo prefeito e pela tesoureira do município, respectivamente em 15.12.2020 e 30.12.2020.

Cabe registrar que, com relação aos pagamentos de serviços de transporte prestados em 2019 e nos meses que antecederam a pandemia de covid-19 em 2020 (fevereiro e março), tampouco podemos assegurar que os serviços pagos foram devidamente executados. Doze das treze notas fiscais emitidas não estão atestadas e não foram disponibilizados quaisquer documentos referentes a fiscalizações ocorridas durante a execução dos serviços.

Ou seja, estão sendo ignoradas as etapas exigidas legalmente para a efetivação dos pagamentos.

O não cumprimento da etapa de liquidação anteriormente ao pagamento da despesa, aliado à ausência de documentação que comprove o acompanhamento da execução dos serviços, mostra que não há qualquer fiscalização sobre a prestação dos serviços terceirizados de transporte escolar no município.

Diante do exposto, evidencia-se que houve pagamento por serviços de transporte não executados, no valor de ao menos R\$ 121.539,93.

4. Irregularidades relativas ao Processo Licitatório nº 14/2019 - serviços de locação de veículos.

No que diz respeito ao Processo Licitatório nº 14/2019, foi publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco, no dia 03.07.2019, o Pregão Presencial nº 06/2019, com valor global estimado em R\$ 2.082.159,96, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos de pequeno, médio e grande porte para atender as atividades administrativas das Secretarias Municipais de Agricultura, Administração e Saúde, tendo como vencedora a empresa G Alves de Lima Serviços & Transportes - EIRELI - EPP, CNPJ 15.237.287/0001-45. Para esta contratação, foram utilizados recursos do FMS.

As irregularidades identificadas para esta contratação estão descritas a seguir.

4.1. Realização de licitação com estimativa de preço irregular e sem estudo de quantitativo do objeto.

No Processo Licitatório nº 14/2019, Pregão Presencial nº 06/2019, foram encontrados erros na metodologia aplicada para o dimensionamento do valor estimado dessa prestação de serviço, como também, falhas na realização de pesquisa de preços que balizou a planilha de

composição de custos da contratação, suportados pelo prestador de serviços. As desconformidades encontradas impactaram a estimativa de valor a ser contratado, com a presença de risco considerável de superdimensionamento do valor estimado.

Inicialmente, cabe esclarecer que tanto as normas, como manuais e orientações da Administração Pública e as decisões do TCU são favoráveis às pesquisas de preço realizadas em sítios eletrônicos oficiais e especializados, desde que a pesquisa reflita o comportamento do mercado de forma verídica. Nesse sentido, o TCU, no Acórdão 2.816/2014 – Plenário, de 22.10.2014, assinalou que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos. Já a Instrução Normativa nº 5/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito do Poder Executivo, especifica que a pesquisa poderá ser realizada mediante a utilização, dentre outras fontes, do Comprasnet, ou por meio de pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso.

Neste contexto, a Secretaria de Controle Interno do Superior Tribunal de Justiça (STJ) elaborou o seu Manual de Orientações de Pesquisa de Mercado, tomando como base as diretrizes estabelecidas na IN nº 5/2014 da SLTI/MP e recomendações do TCU, dentre outras normas e jurisprudências. Conforme o referido manual, além do uso do Comprasnet, tem se admitido o uso de portais na internet que atuam de forma exclusiva ou preponderante na análise de preços de mercado, desde que haja um notório e amplo conhecimento no âmbito de sua atuação. Cita-se, como exemplo, a Tabela de Preço Médio de Veículos, derivada de estudos realizados em todo o país pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Outra opção aceita são os sites de domínio amplo, desde que presentes no mercado nacional de comércio eletrônico ou de fabricante do produto, detentor de boa credibilidade no ramo de atuação, e que seja uma empresa legalmente estabelecida, a exemplo das Lojas Americanas, Magazine Luiza, Brastemp, Samsung, dentre outras. Todavia, o que não se admite é a utilização de sites não vinculados a pessoas jurídicas responsáveis pelos produtos entregues, como os de leilão ou de intermediação de vendas, a exemplo do Bom Negócio, OLX, Mercado Livre, dentre outros.

Apesar disso, verificou-se que a Prefeitura Municipal de São João/PE utilizou, quase de forma exclusiva, o site de intermediação de vendas Mercado Livre como fonte de valores de mercado para os veículos e insumos previstos na planilha de composição de custos que compõe o termo de referência da licitação. Além de não ser considerado uma fonte de referência de valores de mercado, sobretudo devido à possibilidade de inserção de valores por qualquer pessoa física, o uso reiterado desta como única fonte para compor os valores da planilha de custos vai de encontro às normas da Administração Pública e decisões do TCU que estimulam o maior número possível de fontes para realização de pesquisa de preços utilizadas em processos licitatórios, a exemplo do Acórdão 1.620/2010 – Plenário, onde a corte de contas entendeu ser necessária a realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível, de modo a

verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Diante disso, o risco de distorção de valor de mercado dos itens pesquisados é considerado relevante.

Ainda com relação às planilhas de composição de custos para cada tipo de veículo locado, é possível inferir erro no cálculo do valor estimado para a parcela mensal de depreciação, componente dos custos fixos dessa planilha. Apesar de destacar o valor residual do veículo na planilha, esse valor não é levado em conta (abatido) no cálculo do valor depreciável, o qual acaba tendo como única base de cálculo o custo de aquisição do veículo. Não obstante o referido erro não ter impactado diretamente o valor contratado, uma vez que a licitante vencedora considerou o valor residual nos cálculos da sua proposta, esse erro impactou no valor estimado do processo licitatório.

Constata-se ainda, nas referidas planilhas de composição de custos dos veículos a serem locados, a ausência de justificativa para o quantitativo mensal estimado de quilômetros rodados, o qual foi fixado em 2.500 km rodados/mês, independentemente do tipo de veículo e sua finalidade. Tal ausência vai de encontro ao entendimento do TCU, consolidado em seu Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União – 4ª edição, o qual informa que o termo de referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço. Conforme análise das planilhas de composição de custos, constata-se que, além da ausência de justificativa para a quilometragem fixada, essa mesma quilometragem foi usada como padrão para veículos de passeio, caminhão pipa, picape, caminhão com carroceria, ambulância e veículo coletivo do tipo van. Ressalta-se que, de acordo com a metodologia aplicada na planilha de composição de custos, um dimensionamento a maior de quilômetros rodados impacta numa majoração dos custos variáveis dessa planilha, corroborando com um aumento no valor estimado para a contratação.

4.2. Ausência de fiscalização e controle do contrato, causando desvantagens financeiras e riscos de superfaturamento, e prejudicando a qualidade do serviço prestado.

Ainda em relação ao Contrato nº 64/2019, para prestação de serviços de locação de veículos, decorrente do Pregão Presencial nº 06/2019, foi constatada a ausência de registros de controles previstos no processo licitatório, como também a ausência de representante designado pela prefeitura para acompanhar e fiscalizar o referido contrato, conforme dispõe o art. 67 da Lei 8.666, de 21.06.1993. Em decorrência dessa negligência da gestão municipal foram constatados descumprimentos de exigências contratuais que impactaram na qualidade dos serviços prestados. Além disso, verifica-se relevante desvantagem financeira resultante da ausência de controle das subcontratações realizadas pela G Alves de Lima Serviços & Transportes. A ausência de fiscalização e acompanhamento do contrato também elevou o risco de superfaturamento de serviços prestados.

Consoante disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993, é dever da Administração Pública acompanhar e fiscalizar os seus contratos para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. Sempre no mesmo sentido da norma geral de licitações, o Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU ressalta a importância do acompanhamento e a fiscalização do contrato como medidas

de controle poderosas, colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público. O manual aponta entendimento pacífico, por meio de diversos julgados da corte de contas. Nessa linha, o manual ainda consolida as seguintes orientações: toda execução de contratos deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração e deve ser mantida pelo ente público, desde o início até o final da execução do contrato, equipe de fiscalização ou profissionais habilitados, com experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do objeto contratado.

Apesar da previsão legal e orientações do TCU supracitadas, em resposta à SA nº 840766/02, quanto aos fiscais designados para o Contrato nº 64/2019, a gestão atual da prefeitura de São João/PE informou, por meio do Ofício nº 184/2021, de 28.05.2021, não ter localizado atos de designação de fiscais do referido contrato, como também não ter localizado documentação comprobatória ou registros de controles de acompanhamento e fiscalização da prestação de serviço decorrente dessa contratação. Além disso, em resposta à SA nº 840766/05, a prefeitura informou, por meio do Ofício nº 218/2021, de 25.06.2021, ter diligenciado a empresa G Alves de Lima, a qual teria afirmado não ter informações que indicassem a execução dos serviços prestados, tais como: folhas de ponto, fichas de escala de motoristas, ordens de serviço para atendimento de chamados, dentre outros.

Ressalta-se que o termo de referência do processo licitatório que originou a contratação prevê na sua cláusula “11. Obrigações e Responsabilidades da Contratante” a indicação de responsável pela gestão do contrato, a quem competiria a fiscalização dos serviços, a qualquer instante, solicitando à contratada, sempre que achasse conveniente, informações sobre o seu andamento, bem como pelo recebimento dos veículos. Adicionalmente, a cláusula 12 dispõe a respeito da fiscalização/controle da execução dos serviços. Conforme as respostas enviadas pela prefeitura, não há registros de cumprimento efetivo dessas cláusulas.

Diante dessa ausência de designação de fiscais de contrato, como também da falta de efetiva fiscalização contratual, constata-se a fragilidade na gestão e no acompanhamento da execução do serviço, sobretudo quanto ao cumprimento das cláusulas supracitadas, dispostas no edital de licitação. Nesse sentido, apesar de ter deixado expresso no termo de referência a necessidade de apresentação de relatórios, no final de cada mês, com o demonstrativo mensal dos serviços prestados e as ocorrências realizadas no cumprimento do contrato, não há registros de existência de tais documentos.

O descumprimento das cláusulas contratuais, responsáveis por assegurar a qualidade do serviço prestado, também pode ser observado a partir dos documentos apresentados pela contratada. Assim, em resposta à SA nº 840766/05, a empresa G Alves de Lima Serviços & Transportes apresentou a relação dos 21 veículos disponibilizados para o atendimento do Contrato nº 64/2019. Em que pese a contratada ter efetuado subcontratações de veículos no limite do valor previsto (70% dos veículos), conforme descrito no quadro a seguir, observa-se que pelo menos 65% desses veículos não estão de acordo com as exigências do termo de referência no que concerne ao ano de fabricação, sendo encontrados, nos documentos apresentados pela contratada, veículos subcontratados com até 26 anos de idade a mais do que a prevista no edital de licitação.

Além dos riscos inerentes à idade e à depreciação desses veículos obsoletos, constata-se a perda na qualidade do serviço prestado, especialmente quanto às obrigações de responsabilidade socioambientais previstas no termo de referência. A ausência de fiscalização também aumenta o risco de não execução de manutenções preventivas previstas nas planilhas de composição de custos variáveis por veículo (troca de pneus, gastos com lubrificantes, custos de manutenção por quilômetro rodado, lavagem completa semanal), como também aumenta o risco de não pagamento de custos fixos, presentes na mesma composição, para gastos com Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), seguro obrigatório, seguro facultativo, taxa de licenciamento, os quais integram os valores repassados pela prefeitura para a prestadora do serviço.

Quadro 8 - Veículos utilizados no Contrato nº 64/2019

Item	Descrição dos veículos conforme contrato	Qtd.	Placa	Ano Fabr.	Proprietário
1	Veículo tipo passeio com capacidade para 05 passageiros, inclusive o motorista; movido a gasolina/etanol, com motorização não inferior a 1.0, em perfeito estado de conservação, com motorista e combustível, com manutenções preventivas e corretivas e demais despesas pela contratada, e com ano não inferior a 2016, ficando à disposição em tempo integral.	7	PCJ 9H86	2015	G Alves
			PEL 0507	2011	Terceiro
			PDG 8302	2016	G Alves
			KGS 7793	2009	Terceiro
			PEU 7958	2010	Terceiro
			KLK 3023	2008	Terceiro
	PDD 8778	2015	Terceiro		
2	Veículo tipo van com capacidade para 16 passageiros, movido a diesel, com motorização a partir de 2.3, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível e com manutenções preventivas e corretivas e demais despesas pela contratada e com ano não inferior a 2015, ficando à disposição em tempo integral.	1	MVB 7592	2006	Terceiro
3	Veículo tipo picape com capacidade para 02 passageiros, movido a gasolina/etanol, com motorização a partir de 1.4, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível e com manutenções preventivas e corretivas e demais despesas pela contratada e com ano não inferior a 2017, ficando à disposição em tempo integral.	1	PDI 2577	2017	G Alves
4	Veículo tipo ambulância com 04 portas, maca e demais acessórios, movido a gasolina/etanol, com motorização a partir de 1.4, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível e com manutenções preventivas e corretivas e demais despesas pela contratada e com ano não inferior a 2016, ficando à disposição em tempo integral.	1	PCB 7B69	2018	G Alves
5	Veículo tipo caminhão pipa com tanque de capacidade para 12 mil litros, movido a diesel, com motorização a partir de 2.8, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível e com manutenções preventivas e corretivas e demais despesas pela contratada e com ano não inferior a 2012, ficando à disposição em tempo integral.	5	KIS 1081	2008	Terceiro
			KDI 3069	1998	Terceiro
			BWY 8200	1994	Terceiro
			KFP 0922	1989	Terceiro
			MQD 5125	1986	Terceiro

Item	Descrição dos veículos conforme contrato	Qtd.	Placa	Ano Fabr.	Proprietário
6	Veículo tipo caminhão, com capacidade para carga de até 7.000 kl, equipado com carroceria tipo baú, movido a diesel, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível e com manutenções preventivas e corretivas e demais despesas pela contratada, com ano não inferior a 2015, ficando à disposição em tempo integral	1	KJM 7876	2008	Terceiro
7	Veículo tipo retroescavadeira, com tração 4x4, com potência bruta de 85 HP, movido a diesel, com 4 cilindros, com caçamba dianteira de uso geral, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível e com manutenções preventivas e corretivas e demais despesas pela contratada e com ano não inferior a 2015, ficando à disposição em tempo integral.	1	RETRO 3CX TURBO CAB FIXDIP JCB	2018	G Alves
8	Veículo tipo motoniveladora, com potência mínima 155 HP, movido a diesel, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível, e com ano não inferior a 2011, e com demais despesas por conta da contratada, ficando à disposição em tempo integral.	1	CATERPILLAR 120B	-	Terceiro
9	Veículo tipo trator sobre esteira, com potência bruta de (119 kW) 160 HP, movido a diesel, em perfeito estado de conservação, com motorista e sem combustível, e com ano não inferior a 2013, e com demais despesas por conta da contratada, ficando à disposição em tempo integral.	1	Não foi utilizado		
1º aditivo	Veículo passeio popular, com capacidade para 05 passageiros, com motorista e sem combustível e com demais despesas por conta da contratada, ficando à disposição em tempo integral para atender ao Conselho Tutelar.	1	OYU 1353	2014	G Alves
2º aditivo	Veículo passeio popular, com capacidade para 05 passageiros, com motorista e sem combustível e com demais despesas por conta da contratada, ficando à disposição em tempo integral para atender ao CRAS.	1	OFF 0570	2011	Terceiro

Fonte: dados fornecidos pela empresa G Alves de Lima Serviços & Transportes em resposta à SA nº 840766/05.

Além das fragilidades e riscos citados acima, decorrentes da ausência de fiscalização do contrato e das subcontratações realizadas, constata-se relevante desvantagem na contratação da empresa G Alves de Lima Serviços & Transporte, que na maioria das vezes agiu tão somente como intermediária entre a prefeitura e os efetivos prestadores de serviço de transporte. Nessa perspectiva, tomando como amostragem os veículos apontados na tabela a seguir, para os quais foram subcontratados tanto o veículo como o motorista, é possível inferir um ganho mensal acima de 33% (R\$ 38.150,67), caso a prefeitura houvesse optado pela contratação direta dos prestadores de serviço subcontratados. Levando-se em consideração todo o período contratado, desde 08.08.2019 a 31.12.2020, estima-se que esse ganho seria de R\$ 648.561,39, considerando apenas os veículos citados na tabela a seguir.

Tabela 13 - Valor mensal pago à contratada versus valores repassados aos subcontratados

Tipos de Veículos	Quantidade de veículos	Custo unitário contratado (R\$)	Valores mensais pagos à G Alves (R\$)	Valor unitário subcontratado (R\$)	Valores mensais pagos aos subcontratados (R\$)
Veículo de passeio	6	4.338,94	26.033,64	2.800,00	16.800,00
Veículo tipo van	1	8.340,18	8.340,18	5.500,00	5.500,00
Caminhão pipa	5	11.114,26	55.571,30	7.300,00	36.500,00
Caminhão caçamba aberta	1	10.797,55	10.797,55	7.500,00	7.500,00
Motoniveladora	1	12.208,00	12.208,00	8.500,00	8.500,00
Totais			112.950,67	-	74.800,00

Fonte: dados fornecidos pela empresa G Alves de Lima Serviços & Transportes em resposta à SA nº 840766/05.

Nos documentos enviados pela prefeitura referentes ao processo de pagamento, ainda foram identificados pagamentos feitos à contratada pelo uso máquinas com quantitativo de horas que vão além da estimativa mensal de uso das mesmas, conforme amostragem identificada na tabela a seguir, em que a empresa cobra pelo uso da retroescavadeira em quantitativo superior em 84% ao previsto para um mês de abril, como também, pelo uso da motoniveladora em quantitativo superior em 48% ao previsto para o mesmo mês. Nesses casos, fica evidenciado o risco de superfaturamento da “hora máquina” efetivamente utilizada, em decorrência da falta de fiscais de contrato e relatórios que apresentem as medições e justificativas para o uso dessas máquinas além da previsão contratual.

Tabela 14 - Veículos contratados por hora de uso da máquina

Descrição dos Veículos	Hora máq. Estimada (h)	Valor da hora máq. Contratado (R\$)	Valor Estimado Mensal (R\$)	Horas máq. cobradas pela G Alves em abr/2020 (R\$)	Valor Cobrado pela G Alves em abril/2020 (R\$)
Veículo tipo retroescavadeira	100	83,83	8.383,00	184	15.424,72
Veículo tipo motoniveladora	100	122,08	12.208,00	148	18.067,84

Fonte: notas fiscais nº 1633 e 1636, emitidas em 04.05.2020, e notas de subempenho nº 396/002 e 376/002.

Vale ressaltar que é vasta a quantidade de decisões do TCU no sentido de que se cumpra a exigência definida em lei quanto à designação e a fiscalização de contratos da Administração Pública, conforme pode ser visto nos acórdãos a seguir:

[...] Atente para o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista que a execução dos contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado para tanto.
Acórdão 935/2007 Plenário

[...] Instrua os fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da Lei nº 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestos” emitidos.
Acórdão 1488/2009 Plenário

[...] Cumpra fielmente o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993, no sentido de designar funcionário da Entidade para o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de terceirização de serviços.

Acórdão 775/2009 Plenário

[...] Observe rigorosamente, na fiscalização dos contratos de prestação de serviços, notadamente os que envolvam fornecimento de mão-de-obra terceirizada, o disposto no art. 76 da Lei n. 8.666/1993, de modo que o registro das ocorrências afetas à sua execução, particularmente as faltas ao serviço, justificáveis ou não, dos terceirizados, seja formalmente realizado no mês em que ocorrerem, refletindo assim seu impacto financeiro na fatura do próprio mês.

Acórdão 646/2007 Plenário

Diante do exposto, é possível identificar as fragilidades financeiras e operacionais da prestação de serviços contratada, as quais decorreram essencialmente de ausência de gestão do contrato, prevista em lei e no próprio edital de licitação. Cabe ressaltar que, conforme apontado, os riscos decorrentes dessa negligência da administração da prefeitura vão desde o comprometimento da qualidade da execução do serviço, descumprimentos das obrigações da contratada, desvantagens financeiras desse contrato e riscos de superfaturamento do serviço prestado.

4.3. Descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa, com dano ao erário estimado em R\$ 323.735,49 e risco de responsabilidade subsidiária para a prefeitura.

Prosseguindo a análise do Contrato nº 64/2019, verificou-se que a empresa G Alves de Lima Serviços & Transportes subcontratou todos os postos de motoristas previstos no referido contrato. Assim, os contratos realizados entre a empresa e os motoristas, além de não disporem de recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários desses profissionais por parte da contratante, deixam clara a condição de prestadores de serviço autônomo dos motoristas, conforme exposto na cláusula quarta dos referidos contratos, transcrita a seguir:

“CLÁUSULA QUARTA - Ao Contratado, caberá o pagamento de todos os encargos e impostos inerentes ao veículo, bem como dos que lhe são de obrigação como prestadores de serviços autônomos.”

Vale ressaltar que, apesar da previsão de subcontratação disposta no Contrato nº 64/2019, a empresa G Alves de Lima apresentou, em sua proposta final, como vencedora da licitação, os percentuais de encargos sociais e trabalhistas elencados na tabela a seguir, os quais se comprometeu a recolher conforme dispõe a cláusula “5. Das Obrigações da Contratada”, do Contrato nº 64, e a cláusula “14. Das Obrigações da Contratada” do Pregão nº 06/2019, que deu origem à contratação. Além disso, apesar de fazer parte da composição de encargos trabalhistas descritos na mesma tabela, não há previsão nos contratos dos motoristas de pagamento de férias, décimo terceiro salário, seguro contra acidentes de trabalho, rescisão sem justa causa, dentre outros recolhimentos a cargo da empresa, elencados na mesma tabela.

Tabela 15 – Encargos sociais e trabalhistas, conforme proposta final da contratada

Código	Descrição	Ano 2019
Grupo A		
A1	Previdência Social	20,00%
A2	SESI	1,50%
A3	SENAI	1,00%
A4	INCRA	0,20%
A5	SEBRAE	0,60%
A6	Salário Educação	2,50%
A7	Seguro contra Acidentes de Trabalho	3,00%
A8	FGTS	8,00%
A	Subtotal	36,80%
Grupo B		
B1	Repouso Semanal Remunerado	Não incide
B2	Feriados	Não incide
B3	Auxílio Enfermidade	1,39%
B4	13º Salário	8,33%
B5	Licença Paternidade	0,02%
B6	Faltas Justificadas	0,28%
B7	Dias de Chuva	Não incide
B8	Auxílio Acidente de Trabalho	0,03%
B9	Férias Gozadas	8,33%
B10	Abono de Férias	2,78%
B	Subtotal	21,17%
Grupo C		
C1	Aviso Prévio Indenizado	0,42%
C2	Aviso Prévio Trabalhado	0,04%
C3	Depósito Rescisão Sem Justa Causa	3,60%
C4	Indenização Adicional	0,08%
C	Subtotal	4,14%
Grupo D		
D1	Reincidência do Grupo A sobre o Grupo B	7,79%
D	Subtotal	7,79%
Total (A + B + C + D)		69,90%

Fonte: folha 787 do Processo Licitatório nº 14/2019, Pregão Presencial nº 06/2019.

Em que pese a conformidade das exigências dispostas no processo licitatório e a proposta apresentada pela vencedora do pregão presencial, não há registros de documentação comprobatória dos referidos recolhimentos de encargos nos arquivos da prefeitura, conforme informado pela gestão atual, tampouco relatórios de controle e fiscalização atestando o recolhimento desses ou exigindo a regularidade da contratação.

Nesse sentido, infere-se que, apesar dos pagamentos efetuados pela prefeitura no decorrer da prestação dos serviços, ao longo de toda a execução contratual, sempre de acordo com a proposta da licitante vencedora, houve dano ao erário no que concerne aos valores repassados à contratada a título de encargos sociais e trabalhistas não destinados à sua finalidade contratual. Em análise à composição de custos de mão de obra apresentada pela contratada no processo licitatório, sintetizada na tabela a seguir, é possível estimar o valor desse dano, considerando-se a vigência do contrato e dos seus respectivos aditivos. Conforme exposto na tabela, tem-se uma estimativa de valor total de R\$ 323.735,49 repassado pela

prefeitura referente aos encargos atribuídos à mão de obra, conforme a categoria e quantidade de motoristas contratados.

Tabela 16 – Valores de encargos sociais previstos na proposta da contratada para os quais não foi apresentado nenhum comprovante de recolhimento da empresa

Item	Descrição sumária do veículo objeto do contrato	Qtde. de motoristas /veículos	Encargos sociais (R\$/mês)	Total de encargos (R\$/mês)	Vigência contratual (meses)	Total de encargos sociais (R\$)
1	Veículo tipo passeio com capacidade para 5 passageiros.	7	757,53	5.302,71	16,7	88.555,25
2	Veículo tipo van com capacidade para 16 passageiros.	1	1.193,89	1.193,89	16,7	19.937,96
3	Veículo tipo picape com capacidade para 2 passageiros.	1	757,53	757,53	16,7	12.650,75
4	Ambulância com 4 portas, maca e demais acessórios.	1	757,53	757,53	16,7	12.650,75
5	Caminhão pipa com tanque de capacidade para 12 mil litros.	5	1.193,89	5.969,45	16,7	99.689,81
6	Caminhão, capacidade de carga até 7 kl, equipado com carroceria tipo baú.	1	1.193,89	1.193,89	16,7	19.937,96
7	Retroescavadeira, tração 4x4.	1	1.592,60	1.592,60	16,7	26.596,42
8	Motoniveladora, com potência mínima 155 HP.	1	1.592,60	1.592,60	16,7	26.596,42
1º TA	Veículo passeio popular, com capacidade para 5 passageiros.	1	757,53	757,53	16,0	12.120,48
2º TA	Veículo passeio popular, com capacidade para 5 passageiros.	1	757,53	757,53	6,6	4.999,69
Estimativa do total de encargos não recolhidos durante a vigência do contrato						323.735,49

Fonte: Processo Licitatório nº 14/2019, Pregão Presencial nº 06/2019.

Ainda que fosse regular esse tipo de contratação, não se vislumbra nenhuma vantagem financeira nesse contrato com a empresa G Alves de Lima, uma vez que os valores repassados pela prefeitura a título de encargos sociais trabalhistas e previdenciários não são recolhidos efetivamente pela empresa, tampouco destinados à finalidade estabelecida pela prefeitura no processo licitatório e contrato com a empresa.

Não obstante observar o impacto do dano aos cofres públicos descritos acima, constata-se um risco relevante de ações judiciais trabalhistas contra a empresa, com responsabilidade subsidiária para a prefeitura, decorrentes do não pagamento dos encargos sociais e trabalhistas já apontados, conjugado com a omissão da prefeitura do dever de exercer a fiscalização e acompanhamento dos seus contratos, conforme dispõe o art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

Ainda no tocante às subcontratações realizadas pela empresa, na amostragem de valores extraídos dos contratos de prestação de serviço dos motoristas subcontratados apresentada na tabela a seguir, é possível constatar que os valores subcontratados são inferiores à proposta apresentada na licitação pela G Alves de Lima Serviços & Transportes, do que se

conclui que a diferença entre esses valores acaba se tornando ganho para a empresa, além do lucro previsto na sua proposta. Em decorrência desse ganho, é possível inferir que os valores repassados aos subcontratados são insuficientes para cobrir todos os encargos sociais previstos na proposta da contratada, além dos valores previstos a título de remuneração. A situação apresentada na tabela é mais crítica no valor subcontratado com motorista de habilitação de categoria D, em que esse valor corresponde a menos de 69% do valor mínimo previsto pela própria empresa para cobrir os gastos com encargos sociais e salário previstos na licitação.

Tabela 17 - Comparativo dos gastos com mão de obra de motoristas previstos na proposta vencedora da licitação com os valores efetivamente pagos aos profissionais subcontratados

Categoria de motorista	Valor previsto na proposta vencedora apresentada pela empresa (R\$)	Valor pago aos motoristas subcontratados, de acordo com os documentos apresentados pela empresa (R\$)
Habilitação tipo B	1.841,27	1.800,00
Habilitação tipo D	2.901,89	2.000,00

Fonte: Processo licitatório nº 14/2019 e dados fornecidos pela empresa G Alves de Lima Serviços & Transportes em resposta à SA nº 840766/05.

Tendo em vista as irregularidades e desconformidades contratuais cometidas pela contratada e a total ausência do acompanhamento e fiscalização do contrato citado, vale a pena ressaltar as várias decisões do TCU no sentido de alertar a administração pública quanto aos riscos de responsabilidade subsidiária, provenientes da ausência de fiscalização de contratos que envolvam mão de obra de serviços continuados. Seguem abaixo algumas dessas decisões consolidadas em acórdãos da corte de contas:

[...] Fiscalize a execução dos contratos de prestação de serviços, em especial no que diz respeito à obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as despesas decorrentes de obrigações trabalhistas relativas a seus empregados, de modo a evitar a responsabilização subsidiária da entidade pública, uma vez que a ausência de pendência por ocasião da assinatura do contrato não assegura que isso não venha a ocorrer durante a execução do contrato.

Acórdão 1391/2009 Plenário

[...] Fiscalize periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada, mediante a verificação das folhas de pagamento referentes aos meses de realização dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros meios de fiscalização cabíveis, em consonância com o Acórdão 614/2008 Plenário.

Acórdão 1125/2009 Plenário

[...] Fiscalize a execução dos contratos de prestação de serviços, em especial no que diz respeito à obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as despesas decorrentes de obrigações trabalhistas relativas a seus empregados, de modo a evitar a responsabilização subsidiária da entidade pública.

Acórdão 112/2007 Plenário

[...] Fiscalize os contratos de prestação de serviços, em especial no que diz respeito à regularidade fiscal e à obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as despesas decorrentes das obrigações trabalhistas relativas a seus empregados

devido constar, ainda, dos respectivos processos de pagamento, os comprovantes de recolhimento dos correspondentes encargos sociais (INSS e FGTS), de modo a evitar a responsabilização subsidiária dos entes públicos.
Acórdão 2254/2008 Plenário

Pelo exposto, a ausência de designação de gestores com a finalidade de avaliar e controlar as subcontratações realizadas gerou prejuízos financeiros aos cofres públicos, e ainda riscos relevantes para a Prefeitura Municipal de São João/PE. Nesse último caso, os malefícios concentram-se no risco judicial quanto a eventuais ações movidas por empregados subcontratados e que exijam a responsabilidade da administração pública conjuntamente à da contratada, uma vez que a prefeitura negligenciou a gestão do contrato no que se refere ao acompanhamento e fiscalização das obrigações trabalhistas e previdenciárias previstas no processo licitatório e no Contrato nº 64/2019.

5. Irregularidades relativas aos Processos Licitatórios nº 02/2019 e nº 03/2020 - fornecimento de alimentos não perecíveis para a merenda escolar.

Foram analisados os documentos de contratação e de pagamentos referentes aos Processos Licitatórios nº 02/2019 e nº 03/2020 (Pregões nº 02/2019 e nº 01/2020), relativos a contratações para fornecimento de gêneros alimentícios para a merenda escolar nos exercícios de 2019 e 2020, correspondendo aos valores de R\$ 386.350,30 e R\$ 696.704,17, respectivamente. Firmaram-se os Contratos nº 11/2019 e nº 16/2020. Em ambos os exercícios, a empresa prestadora dos serviços foi a M.H Distribuição de Alimentos & Serviços de Transporte EIRELI (CNPJ 10.474.123/0001-18). Para estes contratos, foram utilizados recursos do PNAE.

As irregularidades identificadas para essas contratações estão descritas a seguir.

5.1. Reajuste de preço acima do valor de mercado, gerando superfaturamento de R\$ 7.238,92 nas aquisições de alimentos ocorridas em abril/2020, no âmbito do Contrato nº 11/2019.

Com relação ao Contrato nº 11/2019, firmado em 20.02.2019, para a aquisição parcelada de gêneros alimentícios não perecíveis para a merenda escolar do município de São João/PE, verificou-se a existência de termo aditivo objetivando atualizar os valores de mercado de itens licitados.

A cláusula quinta do Contrato nº 11/2019, prevê, em seu item 5.2, que o valor contratado poderá ser ajustado, por acordo entre as partes, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Em 14.03.2020, a empresa contratada para fornecer os alimentos enviou um requerimento de reajuste de preços ao presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de São João/PE, solicitando reajuste de quatro itens (arroz, biscoito salgado, farinha

de milho e leite em pó integral), de modo a adequá-los a valores de mercado, em virtude dos altos índices de inflação em relação a 2019. Os novos preços propostos para os itens constam na tabela a seguir:

Tabela 18 – Preços propostos para reajuste

Item	Valor licitado (R\$)	Novo valor proposto (R\$)	Percentual de aumento
Arroz parboilizado (embalagem de 1kg)	2,55	3,98	56,08%
Biscoito salgado tipo cream cracker (embalagem de 400g)	2,80	3,92	40,00%
Farinha de milho flocada (embalagem de 500g)	1,19	1,40	17,65%
Leite em pó integral (embalagem de 200g)	4,44	5,32	19,82%

Fonte: tabela anexa ao requerimento de reajuste proposto pela M.H. Distribuição e Serviços.

O documento que solicita o reajuste está contido no processo licitatório 02/2019 (fls. 624-626), referente ao Pregão Presencial nº 2/2019, o qual deu origem ao contrato em questão.

Não consta do referido processo qualquer pesquisa de mercado, ou índices de inflação referentes ao período de contratação comprovando que o preço proposto para o reajuste estava de acordo com o preço de mercado. No entanto, em 16.03.2020, o secretário de Educação do município autorizou a CPL a abrir um termo aditivo de reajuste contratual.

Embora não constem valores no termo aditivo celebrado (fls. 627-628), por intermédio das notas fiscais nº 6839 e nº 6868, emitidas respectivamente em 20 e 29.04.2021, é possível verificar que os valores propostos pela contratada foram aceitos pela administração municipal.

Destaque-se que, na data em que o aditivo em questão foi firmado (16.03.2020), estava em andamento no município o Pregão Presencial nº 01/2020, com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios para a merenda escolar municipal no exercício de 2020. Conforme documentos constantes desse pregão (fls. 226- 235), os preços médios de mercado eram os seguintes:

Quadro 9 – Preços médios de mercado

Item	Preço médio (R\$)
Arroz parboilizado (embalagem de 1kg)	2,87
Biscoito salgado tipo cream cracker (embalagem de 400g)	2,92
Farinha de milho flocada (embalagem de 500g)	1,34
Leite em pó integral (embalagem de 200g)	4,15

Fonte: planilha de quantitativos do Pregão nº 01/2020 (fls. 226-235).

Ou seja, existia uma pesquisa de mercado pronta, e tal pesquisa não foi utilizada como parâmetro para negar os reajustes propostos pela M.H. Distribuição e Serviços, por estarem acima dos valores de mercado.

Cabe, por fim, registrar que a empresa vencedora da licitação em curso foi novamente a M.H. Distribuição e Serviços, que apresentou sua proposta de preços em 11.05.2020, exatamente com os mesmos valores constantes do quadro anterior. Ou seja, com preços mais baixos que

os que ela cobrou da Administração Municipal no final de abril/2020, por intermédio das notas fiscais nº 6839 e nº 6868.

Evidencia-se, portanto, que não foi efetuada uma avaliação dos preços propostos para reajuste com relação aos preços praticados no mercado.

O reajuste de preços autorizado, por estar comprovadamente acima do valor de mercado, gerou um superfaturamento de R\$ 7.238,92, que corresponde a 16,82% dos valores pagos ao fornecedor em função das notas fiscais nº 6839 (R\$ 19.006,00) e nº 6868 (R\$ 24.038,64).

Tabela 19 – Superfaturamento de R\$ 4.342,00 na NF nº 6839

Item	Qtde	Valor Unitário reajustado (R\$)	Valor Total reajustado (R\$)	Valor Unitário de mercado (R\$)	Valor Total de mercado (R\$)	Superfaturamento (R\$)
Arroz parboilizado (1kg)	1.300	3,98	5.174,00	2,87	3.731,00	1.443,00
Biscoito salgado (400g)	1.300	3,92	5.096,00	2,92	3.796,00	1.300,00
Farinha de milho (500g)	1.300	1,40	1.820,00	1,34	1.742,00	78,00
Leite em pó (200g)	1.300	5,32	6.916,00	4,15	5.395,00	1.521,00
TOTAIS	-	-	19.006,00	-	14.664,00	4.342,00

Fonte: elaborada a partir dos valores de mercado obtidos na planilha de preços do Pregão 01/2020 e dos valores da NF nº 6839.

Tabela 20 – Superfaturamento de R\$ 2.896,92 na NF nº 6868

Item	Qtde	Valor Unitário reajustado (R\$)	Valor Total reajustado (R\$)	Valor Unitário de mercado (R\$)	Valor Total de mercado (R\$)	Superfaturamento (R\$)
Arroz parboilizado (1kg)	1.238	3,98	4.927,24	2,87	3.553,06	1.374,18
Farinha de milho (500g)	1.238	1,40	1.733,20	1,34	1.658,92	74,28
Leite em pó (200g)	1.238	5,32	6.586,16	4,15	5.137,70	1.448,46
TOTAIS	-	-	13.242,00	-	10.349,68	2.896,92

Fonte: elaborada a partir dos valores de mercado obtidos na planilha de preços do Pregão 01/2020 e dos valores da NF nº 6868.

Por fim, registre-se que não consta da NF nº 6839 atesto da realização da entrega dos alimentos, e tampouco se justifica a aquisição realizada, visto que não houve dias letivos em abril/2020, e os produtos adquiridos são insuficientes para montar *kits* de alimentação para distribuir aos estudantes.

Diante do exposto, evidencia-se que, ademais de contratar o fornecimento de gêneros alimentícios por valores acima dos praticados no mercado, o processo de pagamento adotado pelo Município de São João/PE não segue a legislação pertinente, tampouco existem controles internos municipais capazes de garantir esse seguimento. Não há, na documentação analisada, qualquer comprovação da distribuição dos alimentos adquiridos às escolas ou diretamente aos estudantes.

5.2. Superfaturamento de R\$ 20.212,92 nas aquisições de alimentos ocorridas em outubro, novembro e dezembro/2020, no âmbito do Contrato nº 16/2020.

O Contrato nº 16/2020 foi firmado em 15.05.2020, para a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para a merenda escolar do município de São João/PE. Verificou-se em algumas notas fiscais, relativas a pagamentos deste contrato, preços superiores aos preços contratados.

Note-se que o contrato em tela foi firmado durante a pandemia de covid-19, quando as aulas presenciais já haviam sido suspensas no município. De acordo com as notas fiscais emitidas em função dessa contratação, verifica-se a intenção de distribuir um *kit* com alguns dos alimentos licitados aos 4.433 alunos matriculados no município no exercício de 2020. Entretanto, não há qualquer evidência de que os *kits* foram de fato distribuídos.

A cláusula quinta do Contrato nº 16/2020 prevê que o valor contratado poderá ser ajustado, por acordo entre as partes, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020, a empresa contratada emitiu três notas fiscais (nº 7327, nº 7418 e nº 7512) relativas ao fornecimento de gêneros alimentícios. Verificou-se, nestas notas, itens com valores superiores aos valores contratados. Não consta do processo qualquer termo aditivo visando reajustar os valores contratados.

Por se tratar de período de pandemia de covid-19, é sabido que houve alguns produtos que tiveram seus preços elevados. Portanto, vamos calcular o superfaturamento em relação a preços médios praticados em Pernambuco nos meses de emissão das notas fiscais, e não em relação aos valores contratuais.

Tabela 21 – Superfaturamento de R\$ 9.264,97 na NF nº 7327

Item	Qtde	Valor Unitário NF (R\$)	Valor Total NF (R\$)	Valor unitário médio de mercado (R\$)	Valor total médio de mercado (R\$)	Superfaturamento (R\$)
MH MACARRAO PCT	4.433	2,19	9.708,27	2,07	9.176	531,96
MH ARROZ KG	4.433	5,60	24.824,80	4,73	20.968	3.856,71
MH LEITE PO PCT	4.433	6,15	27.262,95	5,05	22.387	4.876,30
TOTAIS	-	-	61.796,02	-	52.531,00	9.264,97

Fonte: elaborada a partir da NF 7327 nº e de valores de mercado obtidos na planilha do PROCON de out/2020.

Tabela 22 – Superfaturamento de R\$ 5.541,25 na NF nº 7418

Item	Qtde	Valor Unitário NF (R\$)	Valor Total NF (R\$)	Valor unitário médio de mercado (R\$)	Valor total médio de mercado (R\$)	Superfaturamento (R\$)
MH ARROZ KG	4.433	5,60	24.824,80	4,85	21.500	3.324,75
MH LEITE PO PCT	4.433	6,15	27.262,95	5,65	25.046	2.216,50
TOTAIS	-	-	52.087,75	-	46.547,00	5.541,25

Fonte: elaborada a partir da NF 7418 nº e de valores de mercado obtidos na planilha do PROCON de nov/2020.

Tabela 23 – Superfaturamento de R\$ 5.406,40,25 na NF nº 7512

Item	Qtde	Valor Unitário NF (R\$)	Valor Total NF (R\$)	Valor unitário médio de mercado (R\$)	Valor total médio de mercado (R\$)	Superfaturamento (R\$)
MH OLEO LT	3.379	10,20	34.465,80	8,60	29.059,00	5.406,40
TOTAIS	-	-	52.087,75	-	46.547,00	5.406,40

Fonte: elaborada a partir da NF nº 7512 e de valores de mercado obtidos na planilha do PROCON de dez/2020.

No caso da NF nº 7512, ademais do valor cobrado, chama a atenção uma compra isolada de 3.379 litros de óleo, sem os demais itens que vinham compondo o kit a ser distribuído. Entretanto, a referida nota fiscal foi atestada, sem qualquer questionamento, pela secretária de Educação do município.

Evidencia-se, portanto, ausência de conferência dos valores constantes das notas fiscais com os valores que foram efetivamente contratados. Conseqüentemente, efetuaram-se pagamentos por valores acima dos valores praticados no mercado.

Logo, conclui-se que o processo de pagamento adotado pelo Município de São João/PE não segue a legislação pertinente, tampouco existem controles internos municipais capazes de garantir esse seguimento. Não há, na documentação analisada, qualquer comprovação da distribuição dos alimentos adquiridos aos estudantes.

CONCLUSÃO

Os trabalhos da presente auditoria, realizada no âmbito do 7º ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, objetivaram a verificação da regularidade da aplicação de recursos públicos federais transferidos ao município de São João/PE, considerando o período de janeiro de 2018 a abril de 2021, utilizando uma amostra de sete contratações, no valor total de cerca de R\$ 15,5 milhões. Neste sentido, foram evidenciadas diversas irregularidades.

No tocante ao Contrato Trilateral nº 01/2018 (Programa Intermunicipal de Saúde Pública Complementar), foi constatado que representou a terceirização parcial da execução dos serviços de saúde do município, e não a implantação de ações de natureza complementar, como formalmente estabelecido. Tais atividades complementares sequer estavam previstas no Plano Municipal de Saúde, e não houve estudos que embasassem o dimensionamento do programa ou avaliassem seus impactos. Sob este regime de intermediação de mão de obra, o custo dos serviços sofreu grande majoração, da ordem de 150% e 350%. A entidade selecionada para a execução direta dos serviços não comprovou ter capacidade técnica para tal, e os papéis dos parceiros – bem como o fluxo financeiro – definidos no instrumento contratual não eram cumpridos. Não havia instrumentos capazes de atestar se os serviços faturados foram efetivamente realizados, e houve repasse de recursos sem respaldo legal e orçamentário. A taxa de administração cobrada pelas entidades intermediadoras de mão de obra era incompatível com os custos operacionais (aproximadamente o dobro), e não havia o devido recolhimento de tributos (IRPF e ISS) ou encargos previdenciários e trabalhistas. Ainda, foi evidenciada ausência de acompanhamento e fiscalização do programa pelos gestores do Fundo Municipal de Saúde.

Com relação ao Processo Licitatório nº 17/2018 (manutenção de veículos), há indicativos de fraude à licitação: as propostas que compuseram a pesquisa de preços para estimativa do valor da contratação foram apresentadas em papel timbrado da prefeitura, com o *slogan* da administração municipal; a empresa contratada foi criada um mês antes da sessão do certame, tendo sido a única que a ele compareceu, e foi indevidamente habilitada, sendo que seu único dono era servidor da Administração Municipal; e não houve designação do pregoeiro e equipe de apoio. Ademais, não consta motivação da necessidade da contratação ou estudos de dimensionamento, e a contratação foi economicamente desvantajosa, verificando-se a realização de despesas de manutenção em montante da ordem de grandeza do valor dos veículos a que se referem, chegando mesmo a superá-lo. Também neste caso foi evidenciada ausência de acompanhamento e fiscalização contratual, com a realização de despesas de manutenção sem a indicação do respectivo veículo e notas fiscais sem o devido atesto, ou atestadas pelo mesmo agente requisitante – sendo que um deles tinha relação de parentesco com o então prefeito.

No que concerne ao Processo Licitatório nº 07/2019 (transporte escolar e universitário), foram evidenciados superestimativa de preços (em 7,8%) e subdimensionamento dos serviços, resultando em acréscimo de R\$ 766 mil em apenas seis dias úteis da assinatura do contrato – o que equivale a mais de 43% de acréscimo, excedendo o limite legal de 25%. Houve ainda pagamento por serviços relativos a meses em que as escolas se encontravam fechadas, no valor de ao menos R\$ 121 mil.

Relativamente ao Processo Licitatório nº 14/2019 (locação de veículos), foram constatadas irregularidades relativas à estimativa de preços e ao dimensionamento dos serviços, bem como à fiscalização contratual, acarretando riscos de superfaturamento na execução e prejudicando a qualidade dos serviços prestados. Não foi evidenciada a designação de fiscal, tampouco a existência de qualquer instrumento de controle sobre a execução dos serviços, e a maioria dos veículos não cumpria as exigências contratuais no tocante ao ano de fabricação. Ainda, houve descumprimento, pela contratada, de obrigações trabalhistas e previdenciárias, no valor estimado de R\$ 323 mil, com risco de responsabilização subsidiária da contratante.

Finalmente, com relação aos Processos Licitatórios nº 02/2019 e nº 03/2020 (alimentos não perecíveis para merenda escolar), foi identificado superfaturamento (R\$ 7,2 mil no Contrato 11/2019, em abr/2020; e R\$ R\$ 20,2 mil no Contrato nº 16/2020, em out-dez/2020).

Em comum entre todas as contratações auditadas, destaca-se a ausência de gestão, acompanhamento e fiscalização por parte da contratante.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício GABIN nº 070/2022, de 22.03.2022, a Prefeitura Municipal de São João/PE apresentou manifestação com relação aos achados constantes da versão preliminar do relatório de apuração, encaminhada por meio do Ofício nº 3463/2022/NAC3-PE/PERNAMBUCO/CGU, de 14.03.2022.

Ainda por meio do mesmo expediente, a prefeitura comunicou ter encaminhado o relatório preliminar ao ex-gestor municipal, por meio do Ofício GABIN nº 067/2022, de 14.03.2022, para ciência e possíveis esclarecimentos e justificativas por parte daquele, e afirmou não ter obtido retorno até aquela data.

Achado nº 1

Manifestação da unidade examinada

“A atual administração após análises dos processos de: a) adesão do Município ao COMAGSUL; b) contrato trilateral firmado entre o Fundo Municipal de Saúde, COMAGSUL e IDESHPE para execução do PSCOM; c) ausência de documentos probatórios de estudos prévios, avaliações e possíveis resultados alcançados.

Em especial ressalta-se o repasse de recursos para incentivo aos profissionais no combate ao Covid-19 no exercício de 2020, sem qualquer disposição legal para atuar no PSCOM importando em R\$ 190.125,00 e pagos pelo IDESHPE.

Tais condutas puseram em risco todo o Sistema Municipal de Saúde, causando um impacto administrativo-financeiro no FMS da ordem de **R\$ 7.659.783,20**, oriundos de recursos federais, conforme relatório prévio de auditoria.” (grifo do autor)

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, a unidade não questionou os fatos apontados no achado; ao contrário, expressou concordância, em especial com o item 1.8 (repasse de recursos sem respaldo legal e orçamentário para incentivo aos profissionais no combate à covid-19).

Ressalte-se que os fatos apontados ocorreram sob a gestão do ex-prefeito que, tendo sido comunicado – pela prefeitura – acerca do conteúdo do relatório preliminar, não se manifestou formalmente.

Achado nº 2

Manifestação da unidade examinada

“Em resumo a contratação da Empresa **J P Auto Center – Josias de Souza Pedroza** – CNPJ: 17.650.020/0001-00, para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com reposição/fornecimento de peças, além de fraudulenta, foi regrada por desvios de recursos financeiros e desmandos, uma vez que os veículos da frota municipal foram entregues no início de 2021 totalmente sucateados, ainda com o montante de recursos utilizados no pagamento na ordem de **R\$ 2.147.283,73**. Ademais, o relatório prévio da CGU, por si só, já confirma a veracidade dos fatos encontrados.” (grifos do autor)

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, a unidade não questionou os fatos apontados no achado; ao contrário, expressou concordância.

Ressalte-se, novamente, que os fatos apontados ocorreram sob a gestão do ex-prefeito que, tendo sido comunicado – pela prefeitura – acerca do conteúdo do relatório preliminar, não se manifestou formalmente.

Achado nº 3

Manifestação da unidade examinada

“A atual administração se reserva ao direito de não se opor a análise técnica da equipe de auditoria, com relação aos achados relativos ao processo em epígrafe.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, a unidade não questionou os fatos apontados no achado.

Ressalte-se, novamente, que os fatos apontados ocorreram sob a gestão do ex-prefeito que, tendo sido comunicado – pela prefeitura – acerca do conteúdo do relatório preliminar, não se manifestou formalmente.

Achado nº 4

Manifestação da unidade examinada

“A atual administração se reserva ao direito de não se opor a análise técnica da equipe de auditoria, com relação aos achados relativos ao processo em epígrafe.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, a unidade não questionou os fatos apontados no achado.

Ressalte-se, novamente, que os fatos apontados ocorreram sob a gestão do ex-prefeito que, tendo sido comunicado – pela prefeitura – acerca do conteúdo do relatório preliminar, não se manifestou formalmente.

Achado nº 5

Manifestação da unidade examinada

“A atual administração se reserva ao direito de não se opor a análise técnica da equipe de auditoria, com relação aos achados relativos ao processo em epígrafe.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, a unidade não questionou os fatos apontados no achado.

Ressalte-se, novamente, que os fatos apontados ocorreram sob a gestão do ex-prefeito que, tendo sido comunicado – pela prefeitura – acerca do conteúdo do relatório preliminar, não se manifestou formalmente.