



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Órgão de Controle, Transparência e Cidadania

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE
INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAÓPEBA –
ICISMEP

2.022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

DA FISCALIZAÇÃO

Ato originário: Plano Anual de Fiscalização – PAF/2022

Objeto da Fiscalização: Contratações, licitações e serviços prestados pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP

Ato de designação: Portaria n. 006/2022

Período abrangido pela fiscalização: Janeiro de 2020 a março de 2022

Equipe: Márcio Luiz Viana Sant’Anna – TC 1.777-6

Edison Inácio Gomes – TC 1.739-3

Paulo Roberto Ferrão – TC 1.778-4

DA ENTIDADE FISCALIZADA

Entidade: Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP

Responsáveis:

Nome: Antônio Augusto Resende Maia – Prefeito de São Joaquim de Bicas

Cargo: Presidente

Período: de janeiro de 2020 até a data da auditoria

Nome: João Luiz Teixeira

Cargo: Secretário Executivo

Período: 01/01 a 01/12/2020

CPF: 559.314.056-15

Endereço: Rua Pernambuco, n. 488 – Bairro Tereza Cristina – São Joaquim de Bicas –
CEP 32.920-000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Nome: Elson da Silva Santos Junior

Cargo: Secretário Executivo

Período: de 04/01/2021 até a data da auditoria

CPF: 041.318.916-38

Endereço: Rua Marília de Dirceu, n. 885 – Condomínio Serra dos Bandeirantes –
Mario Campos – Cep 32.470-000

Nome: Eustáquio da Abadia Amaral

Cargo: Diretor Geral

Período: de 01/01/2020 até a data da auditoria

CPF: 055.506.886-20

Endereço: Rua Pio Porto de Menezes, nº 145, Apto. 301 – Bairro: Luxemburgo –
Belo Horizonte/MG

RESUMO

A presente auditoria, realizada na ICISMEP no período de 24/03 a 08/09/2022, teve por objetivo verificar a regularidade das contratações, licitações e serviços prestados pela ICISMEP, que, na época de elaboração do Plano Anual de Fiscalização 2022, era responsável por gerir recursos públicos de 43 municípios mineiros e aplicá-los em serviços na área da saúde.

Devido à ampliação das áreas de atuação do consórcio e sua expansão para 64 municípios, com a aplicação de critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade no presente relatório, foram objeto de auditoria os processos de contratação de serviços médicos e serviços gerais oferecidos pela entidade aos municípios consorciados.

Para a realização deste trabalho foram observados os procedimentos, métodos e técnicas previstos no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pela Resolução n. 02/2013, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento, a Matriz de Planejamento e de Possíveis Achados, previamente elaborados.

A partir do objetivo do trabalho foram formuladas as seguintes questões, que constam da Matriz de Planejamento:

- Q1.** A formalização dos processos licitatórios/dispensas de licitação realizados pela ICISMEP, relativos à prestação de serviços médicos, e a formalização da fase externa do processo de concorrência realizado pela ICISMEP, referente à prestação de serviços gerais ocorreram segundo as normas nacionais e locais que regem a matéria?
- Q2.** A execução da prestação de serviços médicos e serviços gerais contratados pelos municípios com a ICISMEP obedeceu a legislação pertinente e as regras pactuadas nos contratos?
- Q.3** Foram adequadas as contratações de serviços médicos e serviços gerais realizadas pela ICISMEP para os municípios consorciados?

Considerando os aspectos entendidos por relevantes, mencionados no Memorando de Planejamento, foram aplicados, em campo, os métodos e técnicas de análise documental, cotejo de dados e aplicação de *checklist*.

Na elaboração deste relatório foram denominados Achados os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação, entre os quais se destacaram como principais os seguintes:

- Não foram obedecidas as normas legais pertinentes na contratualização da ICISMEP com os municípios consorciados para prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios.
- Apropriação de desconto incidente sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, cobrança de taxa administrativa e inserção do PASEP nas TSPS em desacordo com as normas legais pertinentes;
- Não foram obedecidas as regras licitatórias na formalização da Concorrência n. 01/2019.

O volume de recursos fiscalizados, que representa o valor das despesas pagas pelo consórcio referentes à prestação de serviços médicos e gerais, correspondeu a R\$349.117.284,78 no período de janeiro de 2020 a março de 2022.

As propostas de benefícios decorrentes da auditoria tiveram a natureza quantitativa financeira, com os tipos imputação de débito e incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, haja vista que foram apurados atos antieconômicos que resultaram em prejuízo à ICISMEP e ocorrências relativas a contratações realizadas pelo órgão auditado.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
1.1	Deliberação que originou a auditoria	06
1.2	Visão geral do objeto	06
1.3	Objetivos e questões de auditoria	09
1.4	Metodologia utilizada	14
1.5	Limitações encontradas	14
1.6	Volume dos recursos fiscalizados	15
1.7	Benefícios da fiscalização	15
2	ACHADOS DE AUDITORIA	16
2.1	Não foram obedecidas as normas legais pertinentes na contratualização da ICISMEP com os municípios consorciados para prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios	16
2.2	Apropriação de desconto incidente sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, cobrança de taxa administrativa e inserção do PASEP nas TSPS em desacordo com as normas legais pertinentes.....	29
2.3	As empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos por meio da Concorrência Pública n. 01/2020 e da Concorrência Pública n. 01/2021 subcontrataram indevidamente a prestação dos serviços	41
2.4	Não foram obedecidas as regras licitatórias na formalização da Concorrência n. 01/2019	45
2.5	Falhas na realização do controle e avaliação dos serviços médicos contratados ..	56
2.6	Não foi obedecida a vedação de participação direta ou indireta de servidor municipal na execução do serviço licitado	60
3	CONCLUSÃO	63
4	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DA AUDITORIA	65
5	ANEXOS	67

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação que originou a auditoria

Em cumprimento às disposições estabelecidas na Portaria DCEM n. 006, de 24/03/2022, foi determinada a realização de Auditoria de Conformidade na ICISMEP, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização - PAF, aprovado pela Presidência desta Corte de Contas para o exercício de 2022, por meio da Portaria n. 086/PRES./2021, de 21/12/2021, alterada pela Portaria n. 05/PRES.2022, de 18/01/2022.

1.2 Visão geral do objeto

O objeto da presente fiscalização são as contratações, licitações e serviços prestados pela ICISMEP no período de janeiro de 2020 a março de 2022.

A Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP – é um consórcio multifinalitário, que possui personalidade jurídica de direito público com natureza de associação pública.

Criado em 1996, nos termos do artigo 10 da Lei Federal n. 8080/1990 – Lei Orgânica da Saúde, denominava-se Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba – Cismep e era composto por 10 municípios. Por meio da 1ª alteração contratual, de 01/03/2010, o consórcio adequou-se à Lei Federal n. 11.107/2005 e era constituído por 16 municípios consorciados. Em 12/12/2013, por meio da 7ª alteração contratual, o consórcio tornou-se multifinalitário e a denominar-se Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP com a participação de 23 municípios. No início de 2022, a ICISMEP possuía 64 municípios consorciados, pertencentes a 03 macrorregiões e 14 microrregiões de saúde do Estado de Minas Gerais, constantes do Plano Diretor de Regionalização da Saúde/PDR-SUS/MG, abrangendo uma população assistida de cerca de 3 milhões de habitantes.

Até a data de encerramento da auditoria, a ICISMEP, cuja sede estava localizada no município de São Joaquim de Bicas, atendia os usuários dos municípios consorciados em sua unidade própria – Hospital 272 Joias, localizado em Igarapé – e em unidades localizadas em Pará de Minas e São Joaquim de Bicas.

Presidida à época da auditoria pelo prefeito de São Joaquim de Bicas, Antônio Augusto Resende Maia, a ICISMEP é mantida com verba do SUS, repasses mensais das prefeituras

consorciadas e contratos firmados com essas prefeituras. Além da prestação de serviços de saúde, a ICISMEP ampliou seu leque de atividades, e hoje atua também na prestação de serviços terceirizados.

A ICISMEP tem como finalidade precípua funcionar como instrumento de consolidação da cooperação interfederativa, atuando no desenvolvimento, regulação, execução ou gerenciamento de planos, projetos, atividades e serviços públicos pelos e para os municípios consorciados.

Os objetivos da ICISMEP previstos no Contrato de Consórcio (art. 3º da Lei Federal n. 11.107/2005 c/c inciso III do art. 2º e art. 6º do Decreto n. 6.107/2007), instrumento que define direitos e obrigações do consórcio e dos entes consorciados, podem ser sintetizados nos seguintes termos:

- I – implantar, implementar e desenvolver serviços públicos de qualquer natureza, nos entes consorciados e na região;
- II – proceder à publicidade de revistas, matérias técnicas e informativos, impressos ou eletrônicos, inclusive para divulgação de atividades do consórcio ou de entes federados consorciados;
- III – adquirir bens, estruturas e equipamentos, contratar serviços e executar obras para o uso compartilhado dos entes federados consorciados, bem como gerir, administrar, gerenciar os bens, estruturas, equipamentos e serviços assim adquiridos, contratados ou produzidos, gozando para tal fim da outorga das prerrogativas de governabilidade e governança;
- IV – estruturar serviços de logística, com armazenamento, transporte e distribuição de produtos, inclusive psicotrópicos, aos municípios consorciados, e;
- V – o Consórcio poderá realizar licitação em qualquer área e na qual, em termos do edital, possam decorrer atas de registro de preços ou contratos administrativos a serem celebrados por órgãos ou entidades dos entes da federação consorciados.

No âmbito da Saúde destacam-se os seguintes objetivos:

- I – celebrar contratos de prestação de serviços com os entes federados consorciados, dispensada a licitação, para o atendimento de suas demandas, conforme capacidade operacional da ICISMEP, nos termos do art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007;
- II – implantar/implementar serviços ambulatoriais e hospitalares na região, de acordo com as características epidemiológicas e viabilidade de operacionalização, devendo tal ato ser aprovado pelo Conselho de Secretários da ICISMEP;
- III – implantar/implementar e desenvolver ações e serviços assistenciais ambulatoriais e hospitalares de média e alta complexidade, inclusive solicitando e instruindo os processos de credenciamento/habilitação dos mesmos quando pertinente;
- IV – implantar/implementar, desenvolver e/ou auxiliar os municípios na implementação, aperfeiçoamento, gestão e/ou execução dos serviços de atenção básica em saúde, caracterizada pelo conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde.

Cabe contextualizar que, durante a Conferência da Organização das Nações Unidas - ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Brasil em 2012 e conhecida como Rio+20, acordou-se que um conjunto de metas universais seria desenvolvido com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, as quais teriam como base os avanços dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo prazo foi o final do ano de 2015.

Posteriormente, os 193 (cento e noventa e três) países-membros da ONU adotaram oficialmente nova agenda de desenvolvimento sustentável, intitulada *“Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”*, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável realizada na sede daquela Entidade, em Nova York, em setembro de 2015.

A Agenda 2030 contém um conjunto de 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODSs e 169 (cento e sessenta e nove) metas para colocar o mundo em um caminho mais sustentável em um prazo de 15 (quinze) anos.

Os ODSs trazem visões de um futuro melhor, mais justo e inclusivo para todos. Promover a Agenda 2030 e os ODSs implicam alcançar o desenvolvimento sustentável por meio de ações relevantes para a população local, de acordo com as suas necessidades e aspirações.

Por sua vez, uma das macrotendências de Controle Externo identificadas na III Pesquisa de Macrotendências de Controle Externo 2020, realizada por este Tribunal, é *“atuar com foco na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável”*.

Segundo a pesquisa *“o Tribunal de Contas deve atuar para promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas, programas, projetos e ações públicos [...]”*.

Assinala que para o controle externo poder contribuir para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável deve, dentre outras ações, *“avaliar e fomentar o alinhamento dos instrumentos de planejamento e das políticas públicas estaduais e municipais aos ODS” e “acompanhar o cumprimento das metas e dos indicadores”*.

Com base na citada pesquisa, foi prevista no PAF aprovado para o exercício de 2022 a realização da presente fiscalização (Ação 62), a qual tem como eixo de atuação os *“ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” e “ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”*.

A presente ação de controle tem adequação, como metas nacionais, às previstas nos subitens 16.6, que objetiva “*ampliar a transparência, a accountability e a efetividade das instituições, em todos os níveis*” e 17.7, “*Incentivar e promover parcerias eficazes nos âmbitos públicos, público-privados, privados e da sociedade civil, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias*”.

1.3 Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade das contratações, licitações e a prestação de serviços referentes aos serviços médicos e serviços gerais oferecidos pela instituição aos municípios consorciados.

Na peça inicial da Representação apresentada a este Tribunal pelo Ministério Público de Contas - MPC, autuada nesta Casa sob o n. 1.084.542, o Parquet requereu a realização de inspeção extraordinária na referida entidade.

Posteriormente, anuindo com a conclusão da área técnica de que a Representação se encontrava devidamente instruída e não demandava a realização de inspeção para a apreciação das irregularidades que foram indicadas, o MPC, em sede de aditamento, afastou o pedido de realização de inspeção no bojo da referida Representação. Na sequência, o Conselheiro Relator Sebastião Helvécio determinou, em 17/08/2020, a extração de cópia da inicial do Processo n. 1.084.542 e sua disponibilização à Presidência desta Casa, para que, nos termos regimentais e considerando os critérios de relevância, materialidade, oportunidade e risco, adotados por esta Casa, fosse avaliada a inclusão da matéria na matriz de risco, a fim de subsidiar o planejamento das ações de controle externo.

Da mesma maneira, o documento protocolizado em 06/07/2020 sob o n. 6278811/2020 (denúncia anônima apresentada em face do Edital da Concorrência n. 01/2020 deflagrado pela ICISMEP, cujo objeto foi a contratação de empresa para a prestação de serviços especializados em saúde humana), após recusa de sua autuação como denúncia, foi encaminhado pela Presidência à Superintendência de Controle Externo – SCE para subsidiar possíveis ações de controle na ICISMEP. Posteriormente, a SCE remeteu a documentação à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para cumprimento do despacho da Presidência.

Segundo relatório “Despesas Orçamentárias/Ações” do exercício de 2021, disponível no site do consórcio, 60,75% das despesas pagas pela ICISMEP no exercício se referem a serviços

médicos prestados por meio de contratos administrativos, percentual muito acima das demais rubricas, como demonstrado abaixo:

Cod.	Ação	Valor Pago	%
1.0001	INVESTIMENTOS E BENFEITORIAS PREDIAIS	0,00	0,00%
1.0002	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS MÉDICOS	2.405,70	0,001%
1.0003	CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE ATEND. HOSPITALAR	2.259.309,43	1,07%
2.0001	GESTÃO ICISMEP/ RECURSOS PRÓPRIOS	1.545.909,97	0,73%
2.0002	ATENDIMENTO AMBULATORIAL	6.151.231,12	2,90%
2.0003	ATENDIMENTO CIRURGICO	1.293.601,85	0,61%
2.0004	TRANSPORTE EM SAÚDE	967.220,22	0,46%
2.0005	GESTÃO ICISMEP/RATEIO	1.054.223,69	0,50%
2.0006	ATENDIMENTO AMBULATORIAL/RATEIO	4.439.883,90	2,09%
2.0008	AÇÕES DE COMBATE A ENDEMIAS	32.096,00	0,02%
2.0009	SERVIÇOS MÉDICOS	128.865.505,53	60,75%
2.001	ICISMEP LOGÍSTICA	574.317,05	0,27%
2.0011	ICISMEP SERVICE	32.172.760,59	15,17%
2.0012	CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO ICISMEP	1.149.734,43	0,54%
2.0013	GESTÃO DE UNIDADE DE SAÚDE	27.914.537,04	13,16%
2.0015	ATENDIMENTO AMBULATORIAL BRUMADINHO	13.648,50	0,01%
2.0019	GESTÃO OPERACIONAL/RATEIO	3.238.106,23	1,53%
2.0021	RATEIO NOVOS ENTES CONSORCIADOS	439.548,87	0,21%
	Total	212.114.040,12	100,00%

Fonte: site ICISMEP: https://ai-cismep.publicacao.siplanweb.com.br/despesas/acoes?exercicio=2021&mes_ini=1&mes_fim=12

Dos quinze processos relativos à ICISMEP identificados neste tribunal a partir de 2015 (Anexo II), sete (46,6%) são referentes a serviços médicos. Por sua vez, dos cinco inquéritos do Ministério Público Estadual – MPE/MG citados na Representação 1.084.542, todos se referem a serviços médicos.

Por fim, o MPC, ao discorrer no âmbito da Representação 1.084.542 sobre a necessidade de realização de inspeção extraordinária na ICISMEP, afirma que “(...) *as irregularidades na contratação de serviços médicos se repetem e vêm sendo reiteradamente noticiadas. Considera-se que tal apuração representa um critério de materialidade e relevância que justifica a realização de inspeção extraordinária*”.

Assim sendo, foi selecionado como escopo da auditoria verificar a regularidade das contratações, licitações e a prestação dos **serviços médicos** oferecidos pela ICISMEP aos municípios consorciados.

Após realização de visita de prospecção para coleta de informações para melhor conhecimento da estrutura, dos objetivos e da atuação da entidade, constatou-se a realização

significativa de despesas do consórcio referentes à prestação de **serviços gerais** (auxiliar de serviços gerais, motorista, porteiro, vigia etc) aos municípios consorciados, nos mesmos moldes da prestação de **serviços médicos**. No quadro acima, observa-se que o percentual das despesas pagas pela ICISMEP no exercício de 2021 referente a esses serviços (ICISMEP SERVICE) foi de **15,17%**, o que levou à inclusão, no escopo da auditoria, da verificação da regularidade das licitações e contratações relativas à prestação de **serviços gerais**.

Foram, portanto, selecionados para análise os procedimentos licitatórios relativos a esses objetos, relacionados a seguir, cujas principais características estão discriminadas na Peça 18 e, no caso do PL n. 15/2019 – Concorrência n. 01/2019, no item 2.4:

Processo	Objeto	Empresa contratada	Peça
Prestação de serviços médicos			
PL n. 69/2020 – Concorrência n. 01/2020	Prestação de serviços especializados em saúde humana, com perfil de gestão médica e operacional, em nível ambulatorial e hospitalar, com possibilidade de disponibilização de equipamentos e incorporação de tecnologias	SERMEP Serviços Médicos Ltda.	45
PL n. 75/2021 – Concorrência n. 01/2021	Administração e prestação regionalizadas de serviços especializados em saúde humana, dentro do conjunto das ações de atenção ambulatorial e hospitalar em todos os níveis de complexidade, incluindo gerenciamento de unidades e serviços de saúde, sem garantia de consumo mínimo	Instituto Jurídico Para Efetivação da Cidadania e Saúde – Avante Social	48 a 51
PL n. 113/2019 – Dispensa de Licitação n. 21/2019	Prestação de serviços médicos especializados eletivos	ER Serviços Médicos Ltda.	21
PL n. 16/2020 – Dispensa de Licitação n. 07/2020	Prestação de serviços médicos especializados eletivos	SERMEP Serviços Médicos Ltda.	22
PL n. 15/2021 – Dispensa de Licitação n. 03/2021	Prestação de serviços médicos especializados	RCS Soluções Médicas S/A	23
PL n. 32/2021 – Dispensa de Licitação n. 06/2021	Gestão de unidade ou serviços de saúde e de prestação de serviços médicos e de saúde especializados	Instituto Jurídico Para Efetivação da Cidadania e Saúde – Avante Social	24
PL n. 117/2021 – Dispensa de Licitação n. 24/2021	Prestação de serviços de Gestão Clínico Assistencial, compreendendo atividades médicas de gestão e atividades médicas assistenciais	RCS Soluções Médicas S/A	25
Prestação de serviços gerais			
PL n. 15/2019 – Concorrência n. 01/2019	Contratação de entidade filantr. ou de fins não econôm. p/, integrado ao conceito de empreend. social, prestar serviços de apoio téc. operacional, administrativo e de serv. gerais nas atividades desenv. pela ICISMEP junto aos seus entes consorciados	Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social - IDDS	46 e 47

Assim sendo, foi elaborada Matriz de Planejamento, sendo a execução dos trabalhos norteada para a verificação das questões de auditoria nela propostas, quais sejam:

Q1. A formalização dos processos licitatórios/dispensas de licitação realizados pela ICISMEP, relativos à prestação de serviços médicos, e a formalização da fase externa do processo de concorrência realizado pela ICISMEP, referente à prestação de serviços gerais ocorreram segundo as normas nacionais e locais que regem a matéria?

Subquestões (Q1.1 a Q.1.5 apenas para serviços médicos):

Para Concorrência:

Q.1.1 - Foram elaborados estudos que indiquem qual sistema de remuneração dos serviços médicos prestados é o mais adequado para o caso específico do objeto do ajuste a ser celebrado?

Q.1.2 - Foi elaborado orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos serviços a serem licitados?

Q.1.3 - O edital prevê condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame?

Q.1.4 - O edital prevê a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em característica, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto licitado?

Q.1.5 - O edital prevê, para fins de habilitação, capital mínimo ou valor mínimo de patrimônio líquido ou garantia de execução do contrato?

Q.1.6 - As publicações dos avisos, contendo os resumos dos editais, obedeceram às regras previstas na lei de licitações?

Q.1.7 - Foram obedecidos os prazos recursais entre as fases de habilitação, julgamento e homologação do resultado do certame?

Q.1.8 - Foi obedecido o princípio da impessoalidade na formalização da licitação e, em consequência, o sigilo das propostas?

Q.1.9 - Há previsão no edital da subcontratação pela ICISMEP da prestação de serviços a serem contratados pelos municípios?

Para Dispensa de Licitação (apenas serviços médicos):

Q.1.10 - Foram elaborados estudos que indiquem qual sistema de remuneração dos serviços médicos prestados é o mais adequado para o caso específico do objeto do ajuste a ser celebrado?

Q.1.11 - Foi elaborado orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição dos custos unitários dos serviços?

Q.1.12 - A dispensa foi ratificada por autoridade superior e publicada na imprensa oficial?

Q.1.13 - Houve a caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso?

Q.1.14 - Foi demonstrada a razão da escolha da empresa executante?

Q.1.15 - Os preços dos serviços contratados foram devidamente justificados?

Q.1.16 - Foi elaborado pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a dispensa?

Q2. A execução da prestação de serviços médicos e serviços gerais contratados pelos municípios com a ICISMEP obedeceu a legislação pertinente e as regras pactuadas nos contratos?

Subquestões:

Q.2.1 - As empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos e serviços gerais subcontrataram regularmente a prestação dos serviços?

Q.2.2 - Ocorreu o repasse indevido e/ou excessivo de custos administrativos nos preços dos serviços médicos e serviços gerais contratados pelos municípios com a ICISMEP?

Q.2.3 - A ICISMEP realizou o controle e a avaliação dos serviços médicos e serviços gerais contratados?

Q.2.4 - Os médicos contratados por meio da ICISMEP para prestar serviços aos municípios fazem parte do quadro de pessoal de mais de dois entes públicos?

Q.2.5 - Os sócios das empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos e serviços gerais fazem parte do quadro de pessoal dos municípios consorciados?

Q.2.6 - Os sócios das empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos e serviços gerais figuram como sócios de empresas inscritas em cadastros de inaptidão, sanções e/ou improbidade?

Q.3 Foram adequadas as contratações de serviços médicos e serviços gerais realizadas pela ICISMEP para os municípios consorciados?

Subquestões:

Q.3.1 - Foi adequada a ampla utilização pelo consórcio de contratos administrativos, firmados individualmente com cada município interessado para a prestação de serviço médicos e serviços gerais, com base no inciso III do §1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.107/2005 e no art. 18 do Decreto n. 6.017/2007, como meio de estabelecer relações de cooperação federativa e realizar a gestão associada de serviços públicos?

Q.3.2 - A ICISMEP subcontratou regularmente a prestação de serviços médicos contratados pelos municípios?

Q.3.3 - A ICISMEP comprovou que os serviços médicos por ela contratados e ofertados aos municípios consorciados têm caráter complementar ou de expansão da prestação de serviços médicos da atenção básica (de competência dos municípios)?

Q.3.4 - A utilização pelo consórcio de contratos administrativos para a prestação de serviço médicos aos municípios interessados possibilitou aos municípios a fuga ao concurso público?

Q.3.5 - A utilização pelo consórcio de contratos administrativos para a prestação de serviços médicos e serviços gerais aos municípios interessados possibilitou a fuga, por parte dos municípios, à realização de procedimentos próprios de contratação (fuga à licitação)?

Q.3.6 - As despesas realizadas com a prestação dos serviços médicos e serviços gerais contratadas junto à ICISMEP foram incluídas nos gastos com pessoal dos municípios para fins de cálculo dos limites previstos em lei?

Ressalte-se que, com exceção do Processo Licitatório n. 15/2019 – Concorrência n. 01/2019, no exame dos demais processos de contratação não foram constadas ocorrências relativas à sua formalização – Questão de Auditoria Q.1. Quanto à Concorrência n. 01/2019, a ocorrência apurada foi relatada no subitem 2.4 deste relatório.

1.4 Metodologia utilizada

No desenvolvimento dos trabalhos, foram observados, no que foi aplicável, os procedimentos previstos no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pela Resolução n. 02/2013, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento e as Matrizes de Planejamento e de Possíveis Achados, previamente elaboradas. Para responder às questões levantadas na Matriz de Planejamento foram utilizados métodos e técnicas como análise documental, cotejo de dados, aplicação de *checklist*.

Os exames foram realizados consoantes as normas e procedimentos de auditoria, tendo incluído provas em registros e documentos correspondentes na extensão julgada necessária, segundo as circunstâncias, à obtenção das evidências dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

O período analisado foi de janeiro de 2020 a março de 2022.

Considerando que as fontes de receitas das concorrências e dispensas de licitação a serem analisadas nesta auditoria são oriundas de contratos de rateio, contratos de programa e contratos administrativos firmados com os municípios consorciados, foi selecionada para análise amostra de 21 municípios, considerando como critério de seleção as maiores somas de valores pagos e repassados pelos municípios ao consórcio nos exercícios de 2020 e 2021, segundo informações levantadas no SICOM.

Os municípios selecionados foram: Bonfim, Brumadinho, Contagem, Esmeraldas, Formiga, Ibirité, Igarapé, Igaratinga, Itabirito, Itatiaiuçu, Juatuba, Lagoa da Prata, Mariana, Mário Campos, Ouro Branco, Ouro Preto, Pará de Minas, Pedro Leopoldo, São Gonçalo do Pará, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.

1.5 Limitações encontradas

A equipe não encontrou limitações durante a realização da auditoria.

1.6 Volume dos recursos fiscalizados

O volume dos recursos fiscalizados totalizou R\$349.117.284,78, que representa o valor das despesas pagas pelo consórcio referentes à prestação de serviços médicos e gerais de pessoas jurídicas (dotação 33.90.39) de janeiro de 2020 a março de 2022, segundo Relatório de Resumo das Despesas Orçamentárias.

1.7 Benefícios da fiscalização

As propostas de benefícios decorrentes da auditoria tiveram a natureza quantitativa financeira, com os tipos imputação de débito e incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, haja vista que foram apurados atos antieconômicos que resultaram em prejuízo à ICISMEP e ocorrências relativas a contratações realizadas pelo órgão auditado.

Além disso, a realização da auditoria constitui estímulo à discussão do modelo de atuação do consórcio junto aos municípios, visando fundamentalmente contribuir com a consolidação do modelo atualmente adotado ou promover oportunidade de sua modificação.

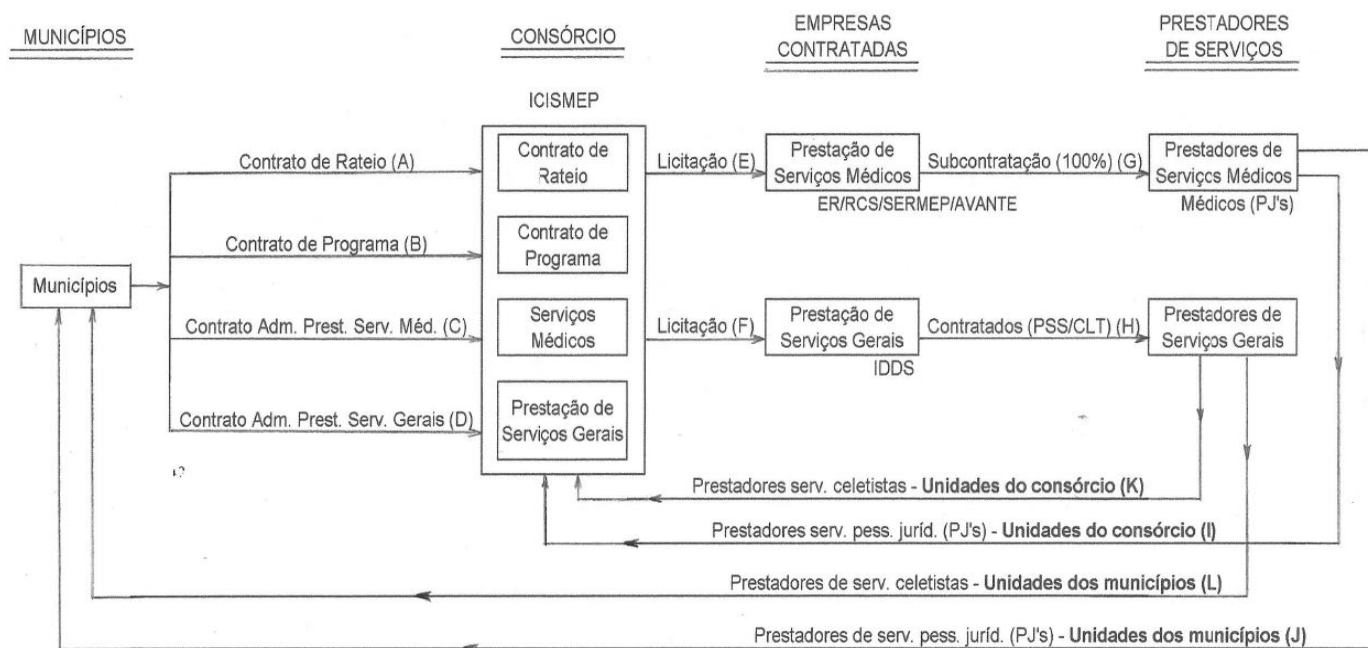
2 ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 Não foram obedecidas as normas legais pertinentes na contratualização da ICISMEP com os municípios consorciados para prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios

2.1.1 Descrição da situação encontrada

Tendo como um item do escopo desta auditoria a verificação da regularidade dos serviços médicos e serviços gerais contratados pela ICISMEP para serem prestados nos municípios consorciados, constatou-se a necessidade de uma análise sobre os contratos administrativos firmados entre os municípios e o consórcio, levando em consideração a legislação referente aos consórcios públicos, bem como as características do modelo adotado pela ICISMEP. Desse modo, buscou-se compreender e descrever, de forma sintética, sobre o financiamento das atividades do consórcio público nos termos da Lei Federal n. 11.107/2005 e do Decreto Federal n. 6.017/2007, sobre a evolução das fontes de receitas da ICISMEP, mais especificamente das receitas oriundas dos contratos administrativos firmados entre o consórcio e os municípios consorciados, e relatar as irregularidades do modelo de contratualização da prestação de serviços por eles adotada, conforme segue.

Segundo a documentação analisada na presente auditoria, para o caso da prestação de serviços médicos e serviços gerais, objetos do trabalho realizado, a atuação do consórcio e sua relação com os municípios consorciados, com as empresas por ele contratadas e com os profissionais que efetivamente prestam os serviços pode ser resumida na figura abaixo:



Observa-se na figura que, além dos contratos relativos à formação do consórcio, a ICISMEP se relaciona com os municípios por meio de contrato de rateio (art. 8º da Lei Federal n. 11.1007/2005), contrato de programa (art. 13 da mesma lei) e contratos administrativos de prestação de serviços (inciso III do art. 2º da lei).

Por meio do contrato de rateio (letra A na figura), os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público (inciso VII do Decreto Federal n. 60017/2007), quantificando e cotizando a participação dos municípios consorciados na gestão associada que se pretende efetivar.

Por meio do contrato de programa (B), são constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos, ou seja, determinado município celebra com o consórcio ou com outro município contrato de programa para regular as obrigações referentes à prestação de serviços públicos no âmbito daquele município.

Por sua vez, por meio de contrato administrativo de prestação de serviços, os municípios contratam com o consórcio a prestação de serviços, no presente caso a prestação de serviços médicos (C) e de serviços gerais (D).

Para atendimento das demandas oriundas dos contratos acima (exceto contrato de rateio), o consórcio realiza procedimentos licitatórios ou de dispensa de licitação, para a contratação de empresas prestadoras de serviços médicos (E) e serviços gerais (F).

No caso da prestação de serviços médicos, as empresas contratadas subcontratam pessoas jurídicas (G) (ver item 2.3, fl. 42) que prestam serviços nas unidades próprias/cedidas/contratadas do consórcio (I) e nas unidades dos municípios (J). No caso da prestação de serviços gerais (H), a prestação de serviços é realizada pela empresa contratada por meio de trabalhadores celetistas a ela vinculados, contratados por Processo Seletivo Simplificado – PSS, os quais também prestam serviços nas unidades do consórcio (K) e nas unidades dos municípios (L).

De acordo com a documentação analisada (dossiês de pagamento, Peças 19; 34; 35; 44; 43; 59 a 66; 54 a 56; e 57 e 58), na execução das despesas advindas dos contratos administrativos de prestação de serviços (C e D), o município realiza o pagamento ao consórcio pelos serviços prestados (L e J), que emite para o município a Nota Fiscal de Serviços correspondente. Por sua vez, o consórcio realiza para as empresas por ele contratadas o pagamento pelos mesmos serviços prestados (L e J), as quais emitem para o consórcio a Nota Fiscal de Serviços correspondente (ver sobre a apropriação indevida de descontos e cobrança indevida de taxas no item 2.2, fl. 29). Estão também presentes nos dossiês de pagamento outros documentos referentes às despesas realizadas como Autorização de Fornecimento/Serviço e Ordem de Pagamento, emitidas pelo consórcio, Relatório de Serviços Médicos, emitidos pelos municípios, e Relação de Colaboradores Contratados, emitidas pela empresa prestadora de serviços gerais, dentre outros.

Fechando o ciclo de execução da despesa, mas agora se tratando de relação entre particulares e, portanto, não constando dos dossiês de pagamento, as empresas contratadas pelo consórcio realizam o pagamento das empresas (PJ's) subcontratadas (G) ou de seus contratados celetistas (H).

Receita dos consórcios, contrato de rateio e contrato de programa

Inicialmente, é importante considerar que as principais e mais significativas fontes de receita dos consórcios públicos são as oriundas de contratos de rateio e contratos de programa. O contrato de rateio está previsto no art. 8º da Lei Federal n. 11.107/2005 e nos arts. 13 a 17 do Decreto Federal n. 6.017/2007, inseridos no Capítulo III que trata da gestão dos consórcios públicos. Destacam-se alguns dos regramentos previstos na citada legislação:

Decreto Federal n. 6.017/2007

art. 13: Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

(...)

§3º: As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

(...)

art. 17: Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

(...)

Nota-se, portanto, que o contrato de rateio é fonte típica de receita de um consórcio público para a realização de objetivos de interesse comum. Na ICISMEP, 50% do valor dos contratos de rateio firmado com os municípios se destinam a cobertura dos custos do consórcio e 50% se destinam a realização de atendimento, exames e procedimentos médicos (chamados de “Ambulatorial” e “Cirúrgico”) em unidades próprias, cedidas ou contratadas pelo consórcio, nas quais as demandas de atendimento médico dos usuários dos municípios consorciados podem ser atendidas.

Outra importante fonte de receita dos consórcios públicos são as oriundas de contratos de programa. O contrato de programa está previsto no art. 13 da Lei Federal n. 11.107/2005 e nos arts. 30 a 35 do Decreto Federal n. 6.017/2007. Destacam-se alguns dos regramentos previstos na citada legislação:

Decreto Federal n. 6.017/2007

art. 30: Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

(...)

§2º: Constitui ato de improbidade administrativa, a partir de 7 de abril de 2005, celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa sem a celebração de contrato de programa, ou sem que sejam observadas outras formalidades previstas em lei, nos termos do disposto no art. 10, inciso XIV, da Lei nº 8.429, de 1992.

(...)

Dessa forma, estão bem delineadas na legislação as formas e os elementos de duas fontes básicas e importantes de receita dos consórcios públicos, principalmente daqueles que atuam prioritariamente na área da saúde, como a ICISMEP, as quais estão fundamentalmente relacionadas à realização de objetivos de interesse comum dos municípios consorciados e à gestão associada de

serviços públicos: o contrato de rateio e o contrato de programa. Enquanto o contrato de rateio quantifica e cotiza a participação dos entes consorciados na gestão associada realizado pelo consórcio, o contrato de programa é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente consorciado tenha para com o consórcio no âmbito da prestação de serviços públicos.

No que diz respeito às prestações de contas das receitas auferidas, o §4º do art. 8º da Lei Federal n. 11.107/2005 prevê que *“o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos”*. Para os contratos de programa, o inciso XIII do art. 33 do Decreto Federal n. 6.017/2007 prevê como obrigatória cláusula que estabeleça *“a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do consórcio público ou outro prestador dos serviços, no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público”*.

Outras fontes de receita dos consórcios previstas na legislação e citadas pela doutrina são:

- auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- emissão de documentos de cobrança e exercício de atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado;
- celebração de convênio (transferência voluntária) com outro Ente Federado para transferência de recursos para implementar interesse em comum, mediante mútua colaboração;
- contratação de operação de crédito nos termos da Resolução do Senado 15/2018.

Receitas da ICISMEP

De acordo com o Balanço Orçamentário (2013 a 2021), Relatório de Resumo da Receita Orçamentária de junho de 2022 e Relatório de Resumo da Receita Orçamentária (Contrato de Programa de 2014 a 2021), as principais fontes de receitas da ICISMEP nos últimos 10 anos foram as constantes da tabela abaixo:

Tipo de Receita	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Contrato de Rateio	7.979.837,59	14%	9.226.496,35	6,9%	12.327.827,51	8,1%	12.426.884,31	6,9%	10.755.740,91	8,2%
Contrato de Programa			16.163.183,53	12,1%	20.137.505,76	13,2%	25.847.990,62	14,3%	2.722.869,10	2,1%
Serviços Médicos			81.742.342,43	61%	95.083.734,47	62,1%	125.650.248,62	69,6%	104.509.723,06	80,2%
Outros Serv.- Service	Sem previsão		Sem previsão		Sem previsão		Sem previsão		0,00	0%
Receita de Serviços	48.022.861,48	85,1%	111.844.990,85	83,5%	129.387.877,23	84,6%	166.381.420,59	92,2%	118.256.438,06	90,7%
Receita Total	56.413.002,82		133.903.127,46		153.031.008,75		180.527.291,95		130.380.421,05	
Tipo de Receita	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 (jan/jun)	%
Contrato de Rateio	8.172.073,82	8,2%	10.166.646,18	10,3%	10.925.452,19	8,5%	9.945.156,56	4,3%	4.235.680,69	2,9%
Contrato de Programa	1.376.336,43	1,4%	75.542,88	0,01%	119.387,83	0,01%	27.933.804,88	12,2%	5.978.348,92	4,1%
Serviços Médicos	77.927.651,58	78,1%	70.698.348,99	71,3%	96.624.166,63	75,2%	141.591.310,44	61,7%	78.114.664,26	53,9%
Outros Serv.- Service	1.135.671,92	1,1%	3.981.525,94	4,0%	12.188.109,51	9,5%	34.955.624,03	15,2%	32.117.689,01	22,1%
Receita de Serviços	88.521.890,27	88,7%	84.896.955,21	85,7%	117.080.052,59	91,2%	214.140.015,70	93,4%	122.988.741,88	84,8%
Receita Total	99.807.692,71		99.111.024,02		128.430.529,37		229.328.347,70		145.054.594,28	

Fonte: Balanço Orçamentário (2013 a 2021); Relatório de Resumo da Receita Orçamentária de junho de 2022; Relatório de Resumo da Receita Orçamentária (Contrato de Programa de 2014 a 2021). Disponíveis em <https://ai-cismep.publicacao.siplanweb.com.br/contas-publicas> (Balanços Orçamentários) e em <https://ai-cismep.publicacao.siplanweb.com.br/contas-publicas> - Receitas arrecadadas (Relatórios de Resumo da Receita Orçamentária)

Na tabela, as receitas referentes a “Contrato de Programa”, “Serviços Médicos” e “Outros Serviços – Service”, já se encontram inseridas no total das “Receita de Serviços”, estando destacadas para fins de esclarecimento e entendimento.

Da análise da tabela, pode-se constatar que as receitas oriundas de Contratos de Rateio, que já eram relativamente baixas no exercício de 2013 (14%), diminuíram ao longo do tempo, até chegar na participação de apenas 4,3% da receita total no exercício de 2021 e a uma irrelevante participação de 2,9% no período de janeiro a junho de 2022.

As receitas de Contratos de Programa, firmados com apenas quatro municípios no período analisado, atingiram uma participação de 14,3% da receita total em 2016, caindo para valores irrisórios nos exercícios seguintes, atingindo uma participação de 12,2% da receita em 2021, e de 4,1% no período de janeiro a junho de 2022.

As receitas de Serviços Médicos foram a principal fonte de receita da ICISMEP ao longo do período analisado. A diminuição dessas receitas nos exercícios de 2017, 2018 e 2019 refletiu na diminuição da receita total e pode ser explicada pela saída do município de Betim do consórcio. A partir de 2020 as receitas de “Serviços Médicos” voltam a crescer fortemente, atingindo mais de R\$141 milhões em 2021, o que representou 61,7% da receita total. No período de janeiro a junho de 2022 essas receitas continuaram elevadas, de 53,9%, apresentando uma diminuição da participação relativa em virtude do aumento considerável das receitas de “Outros Serviços – Service”, cuja

participação relativa passou de 1,1% no exercício de 2018 para 15,2% no exercício de 2021 e alcançou 22,1% no período de janeiro a junho de 2022.

Importante esclarecer que **“Serviços Médicos”** representam as receitas oriundas de contratos administrativos firmados entre a ICISMEP e os municípios consorciados para prestação de serviços de atendimento médico e plantões médicos exclusivamente nas unidades de saúde do município contratado. Por sua vez **“Outros Serviços – Service”** representam as receitas oriundas de contratos administrativos firmados entre a ICISMEP e os municípios consorciados para fornecimento de profissionais de serviços de limpeza, vigias, atendentes, dentre outros profissionais, para prestação de serviços exclusivamente para o município contratado.

Na tabela acima pode-se constatar que a ICISMEP elegeu o contrato administrativo como a principal fonte de receitas da instituição, uma vez que as receitas oriundas dos contratos de “Serviços Médicos” e de “Outros Serviços – Service” representaram entre 75,3% a 84,7% do total de suas receitas nos últimos cinco anos.

Utilização do contrato administrativo para prestação de serviços médicos e serviços gerais nas unidades dos municípios

Os contratos administrativos foram firmados com os municípios com base no art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007:

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 11.107, de 2005.

Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.

Segundo assessoria do consórcio (Peça 39), sendo a licitação dispensada, nos termos do caput do art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007, o procedimento de contratualização entre o município consorciado e o consórcio para a prestação de serviços e fornecimento de bens não é o licitatório, estando os contratos de prestação de serviços firmados com base no referido artigo excepcionados da observância da Lei Federal n. 8.666/1993:

77. Diante dos fundamentos apresentados e ancorado nas metodologias de hermenêutica declinadas ao longo desta exposição, concluo reafirmando minha opinião legal de que o procedimento formalístico a ser estabelecido na contratualização entre ente consorciado e Consórcio Público para a prestação de serviços e fornecimento de bens não é o licitatório.

78. Que à exceção do estabelecimento do Contrato de Programa, este sim, formalizado mediante procedimento formalístico de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, XXVI da Lei

nº 8.666/1993 (ou do art. 75, XI da nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021), as relações contratuais oriundas do denominado “Contrato de Prestação de Serviços” (art. 18 do Decreto Federal nº 6.017/2007) encontram-se excepcionadas da observância da lei licitatória.

79. Que diferentemente do Contrato de Prestação de Serviços, onde o Consórcio Público assume o objetivo delineado no art. 3º, II, do Decreto Regulamentador, o Contrato de Programa assume funções correlatas às de um contrato de concessão (art. 3º, I c/c art. 33 do Decreto Regulamentador), motivo pelo qual, o tratamento dispensado a ambos é diferente; para o primeiro, contratação dispensada de licitação, para o segundo, licitação dispensável.

80. Por fim, que como materialização de qualquer ato estatal, a decisão pelo estabelecimento do Contrato de Prestação de Serviços entre Consórcio Público e ente estatal consorciado também deve se dar em regular processo, conforme esmiuçado alhures; entretanto, a exigência das formalidades requeridas para a contratação de um terceiro estranho à Administração não se aplica à esta relação! Sendo indevida, na minha ótica, estender as exigências da Lei de Licitações à esta contratualização, como por exemplo, a exigência de atestados de capacidade técnica, orçamentos, certidões e mesmo as limitações, como percentual de acréscimos e supressões etc.; isso porque, sendo o Consórcio Público integrante da Administração Indireta do ente consorciado, há outros instrumentos legais de controle e aferição destes elementos.

Dada a relevância das contratações de serviços médicos e serviços gerais prestados nas unidades dos municípios (Contratos Administrativos firmados com os municípios – Peças 52 e 53), importante esclarecer que os serviços médicos e os serviços gerais (“Serviços Médicos” e “Outros Serviços – Service”) contratados pelos municípios não são prestados diretamente pela ICISMEP, que contrata a prestação dos serviços por meio de procedimentos licitatórios. No caso de serviços médicos, as empresas contratadas pelo consórcio também não prestam os serviços diretamente. Elas subcontratam pessoas jurídicas criadas por médicos, que prestam os serviços nas unidades dos municípios (item 2.3). Já no caso dos serviços gerais, a prestação de serviços é realizada pela empresa contratada nas unidades dos municípios por meio de trabalhadores celetistas a ela vinculados. Na execução dos contratos, ficou demonstrado o pagamento, pelos municípios, de valores referentes a apropriação, pelo consórcio, de descontos concedidos nos contratos, taxas de administração e recolhimento do PASEP (item 2.2).

No entanto, considera-se que a contratação do consórcio por ente consorciado por meio do contrato previsto no citado art. 18 – a respeito do qual o decreto regulamentador não prevê nenhum outro regramento específico ou as condições para firmá-lo, nem mesmo a sua prestação de contas, como faz com o contrato de rateio e contrato de programa –, **seria uma contratação eventual, que foge aos objetivos de interesse comum e às características típicas de um consórcio, que é a gestão associada de serviços públicos.** Com a atuação para atendimento de demandas específicas em unidade dos municípios por meio de contratos administrativos de prestação de serviços não há racionalização dos recursos existentes destinados à execução de objetivos de interesses comuns nem a conjugação de esforços para atender a necessidade da população dos demais municípios

consorciados. Esse entendimento surge da leitura do parágrafo único do art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007, que preconiza que esse tipo de contratação deve ocorrer *“sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais”*, denotando que o fornecimento de bens ou a prestação de serviços se dará individualmente para um ente consorciado, atendendo às suas necessidades e objetivos próprios, que extrapolam a realização de objetivos de interesse comum ou a gestão associada de serviços públicos.

É nesse mesmo sentido o entendimento da Consulta 896.648 deste Tribunal, segundo a qual *“é possível a contratação de pessoal, inclusive de profissionais médicos, por parte dos consórcios, desde que sejam para o atendimento aos interesses comuns dos entes consorciados e não para atender exclusivamente na rede de saúde de município conveniado, procedimento este que vai de encontro ao modelo associativo dos consórcios públicos, conforme inteligência do art. 241 da Constituição Federal e da Lei Federal n. 11.107/05, e configura a transferência indevida da responsabilidade do município pela contratação de profissionais e pela prestação dos serviços públicos primários de saúde.”*

Na mesma esteira é o entendimento da Confederação Nacional de Municípios – CNM expresso na publicação “Financiamento dos Consórcios Públicos - O que observar para alcançar eficiência do gasto público”, integrante da “Coleção Gestão Pública Municipal” - Edição 2022” (disponível em <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/07%20-%20Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos.pdf>), na qual, no item 3.2.2 às páginas 25 e 26, tece os seguintes comentários sobre o contrato previsto no art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007:

“Tendo em conta essa previsão legal, portanto, é possível afirmar que o Contrato de Programa, apresentado no tópico anterior, é o instrumento adequado para os casos em que há, de fato, a gestão associada de serviços públicos, definida pelo art. 2º, IX, do Decreto 6.017/2007, como sendo o:

‘exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;’

Assim, o fornecimento de bens ou a prestação de serviços que fujam à definição de “serviço público” podem/devem ser regulamentados pelo contrato, tipicamente administrativo, previsto no art. 18 do decreto regulamentar citado”.

Por sua vez, o entendimento da Governet Editora Ltda., assessoria contratada por este Tribunal, em parecer solicitado sobre o tema, é de que a contratação direta de um consórcio público por um Município consorciado com base no art. 2º, §1º, III, da Lei n. 11.107/2005 está relacionada

aos objetivos do consórcio de prestação de serviços públicos, a ser firmada por meio de contrato de programa:

Questão: O município consorciado pode contratar, por dispensa de licitação, a prestação de serviços com o Consórcio do qual participa? Em caso positivo, referido contrato deve obrigatoriamente ser contrato de programa ou pode ser contrato administrativo usual?

(...)

tem-se que os consórcios públicos podem ser contratados, sem licitação, por entidades governamentais, desde que firmados contratos de programa para prestação de serviço público de forma associada, na forma do art. 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93.

Ainda, o art. 2º, §1º, III, da Lei nº 11.107/2005 prevê possibilidade de contratação direta de um consórcio público por um Município consorciado, como forma de viabilizar o atendimento dos objetivos do consórcio, os quais são relacionados à prestação de serviço público. Trata-se, portanto, da formação de contrato de programa.

Contrato administrativo para prestação de serviços médicos nas unidades dos municípios

No caso específico da prestação de serviços médicos, importante constatar que cada município possui Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS própria. Não há demonstração de existência de ganhos de escala e redução de preços, evidenciando a característica particular da prestação dos serviços em unidades dos municípios para o atendimento de suas demandas individuais. Além disso constatou-se que cabe aos municípios o controle da prestação dos serviços (item 2.5), cabendo ao consórcio fazer o vínculo dos municípios com as empresas contratadas e os profissionais médicos por elas disponibilizados com a finalidade de garantir a prestação de serviço. O consórcio referenda os registros dos serviços informados pelo município, fazendo apenas a checagem de quantitativos e valores dos relatórios dos serviços médicos prestados em cada período.

Uma vez que os preços dos serviços contratados se referem à realidade de cada município consorciado, que é o próprio município que controla a prestação desses serviços, e tendo em vista a apropriação, pelo consórcio, de descontos concedidos nos contratos e a cobrança de taxas de administração e de recolhimento do PASEP nos pagamentos realizados pelo município, considera-se não se tratar de gestão associada o consórcio intermediar a contratação de prestadores de serviços médicos para atuação exclusivamente nas unidades de cada município consorciado, para atendimento das suas demandas específicas. Sendo assim, considera-se que os municípios poderiam contratar diretamente a prestação dos serviços, sem intermediários, por meio de sua estrutura administrativa (RH, assessoria, licitação e compras), uma vez tomada a decisão de sua terceirização.

Conclusão

De todo o exposto, consideram-se irregulares as contratações da ICISMEP com os municípios consorciados para prestação de serviços exclusivamente nas unidades dos municípios por meio de contratos administrativos baseados no art. 2º, §1º, III da Lei Federal n. 11.107/2005 c/c o art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007, eleitos pelo consórcio como principal fonte de receitas (a receita de serviços médicos representou 61,7% e a de serviços gerais representou 15,2% da receita do consórcio em 2021). A contratualização dos municípios com o consórcio para prestação de serviços por meio de gestão associada pode ser realizada por meio de contrato de rateio, que quantifica e cotiza o repasse de recursos financeiros dos entes consorciados para a realização das despesas referentes à gestão associada realizado pelo consórcio – já utilizada na prestação de serviços médicos aos municípios consorciados nas unidades próprias/cedidas/contratadas do consórcio –, e por meio de contrato de programa, que constitui e regula as obrigações que um ente consorciado tenha para com o consórcio no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos.

Considera-se que a contratação do consórcio por ente consorciado por meio do contrato previsto no art. 2º, §1º, III da Lei Federal n. 11.107/2005 c/c o art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007 seria eventual, sendo utilizada apenas para fornecimento, pelo consórcio, de bens ou a prestação de serviços ligados à expertise adquirida pelo consórcio em determinada área que fuja aos objetivos de interesse comum e à finalidade típica de um consórcio, que é a gestão associada de serviços públicos. Nas prestações de serviços nas unidades dos municípios, abordadas no presente relatório, essa modalidade de contratação permitiu que o consórcio atuasse somente como intermediário (com incidência de custos) na contratação de mão de obra pelos municípios consorciados.

Quanto à prestação de serviços médicos especificamente, uma vez que os preços desses serviços se referem à realidade de cada município (cada município possui Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS própria, e não há demonstração de existência de ganhos de escala e redução de preços); que há apropriação, pelo consórcio, de descontos concedidos nos contratos e incidência de taxas de administração e de recolhimento do PASEP nos pagamentos realizados pelos municípios; que é o próprio município que controla a prestação dos serviços; que não se trata de gestão associada o consórcio intermediar a contratação de prestadores de serviços médicos para atuação exclusivamente nas unidades de cada município consorciado, para atendimento das suas

demandas específicas; considera-se que os municípios poderiam contratar diretamente a prestação dos serviços, sem intermediários, uma vez tomada a decisão de terceirização.

2.1.2 Objetos nos quais o achado foi constatado

- Contratos administrativos de prestação de serviços médicos e serviços gerais firmados pela ICISMEP com os municípios consorciados.

2.1.3 Critérios

- Parágrafo único do art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007;
- Consulta n. 896.648 deste Tribunal;
- Acórdão TCU n. 352/2016 – Plenário;
- Consulta n. 1.024.677 deste tribunal.

2.1.4 Evidências

- Contratos administrativos de prestação de serviços médicos e serviços gerais firmados pela ICISMEP com os municípios da amostra (Peças 52 e 53);
- Balanços Orçamentários dos exercícios de 2013 a 2021 (Peça 40);
- Relatório de Resumo da Receita Orçamentária dos exercícios de 2014 a 2021 e de janeiro a junho de 2022 (Peça 41);
- Parecer da assessoria do consórcio sobre a contratualização dos municípios com o consórcio (Peça 39).

2.1.5 Causas prováveis

- Não identificadas.

2.1.6 Efeitos

- Risco da terceirização da prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios, realizada segundo o modelo atualmente utilizado, caracterizar a fuga ao concurso público, a fuga ao índice de pessoal e fuga à licitação por parte dos municípios (potencial).

2.1.7 Responsáveis

João Luiz Teixeira – Secretário Executivo de 01/01 a 01/12/2020 Elson da Silva Santos Junior– Secretário Executivo de 01/01/2021 até a data da auditoria Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
- Secretário Executivo: atribuição nos termos do art. 18, II, IV, XXII, XXIII, XXIV da 15ª Alteração do Contrato de Consórcio - Diretor Geral: ordenador de despesas por delegação nos termos da Res. n. 88/2019 e Res. n. 07/2021, responsável pela homologação dos procedimentos licitatórios e signatário dos contratos e termos aditivos firmados com os contratados e com os municípios	Permitir a utilização pelo consórcio de modelo de contratualização com os municípios para prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios em desacordo com as disposições contidas na Lei Federal n. 11.107/2005 e Decreto Federal n. 6.107/2007	A prática constatada resultou na prestação de serviços médicos e serviços gerais pelo consórcio em unidades dos municípios sem a observância das normas regulamentares	Era possível esperar que os agentes públicos tivessem conhecimento das disposições contidas na Lei Federal n. 11.107/2005 e Decreto Federal n. 6.107/2007 referentes à contratualização dos municípios com o consórcio para prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios

2.1.8 Proposta de Encaminhamento

Propõe-se que este Tribunal determine que o ICISMEP reveja a forma como realiza a contratualização dos municípios com o consórcio para prestação de serviços médicos e serviços gerais nas unidades dos municípios, priorizando a utilização de contratos de rateio e contratos de programa e utilizando os contratos administrativos apenas para contratações para atendimento de necessidades eventuais dos municípios consorciados que não se refiram a gestão associada de serviços públicos.

Propõe-se também, como forma de contribuir com o entendimento, a adequação, a evolução e a consolidação do modelo de atuação junto aos municípios atualmente utilizado pela ICISMEP, e dada a materialidade e relevância dos valores de receitas realizadas e despesas executadas pelo consórcio, que este Tribunal realize ação fiscalizatória (auditoria ou acompanhamento) em amostra de municípios consorciados, fonte das receitas do consórcio, com o objetivo de verificar a regularidade da formalização dos contratos administrativos de prestação de serviços médicos e serviços gerais por eles firmados com a ICISMEP – e esta com seus contratados – e acompanhar a execução, o controle e o monitoramento desses contratos, especialmente quanto à prestação de serviços realizada nas unidades de saúde desses municípios. Sugere-se que referida

amostra incluía municípios que também terceirizam a prestação de serviços médicos por meio de outros regimes de contratações para fins de comparação com a terceirização realizada via consórcio.

2.2 Apropriação de desconto incidente sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, cobrança de taxa administrativa e inserção do PASEP nas TSPS em desacordo com as normas legais pertinentes

2.2.1 Descrição da situação encontrada

Para atender a demanda dos municípios consorciados quanto aos serviços médicos e serviços gerais, a ICISMEP realizou diversos procedimentos licitatórios de concorrência pública e dispensa de licitação. As demandas dos municípios assim como as receitas para que a ICISMEP efetue o pagamento dos serviços contratados por meio desses procedimentos foram concretizadas nos contratos administrativos firmados entre a ICISMEP e os municípios consorciados previstos no inciso III do art. 2º da Lei Federal n. 11.107/2005 c/c art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2017 (item 2.1).

Dessa forma, a ICISMEP realizou as Concorrências n. 01/2020 (Peça 45) e n. 01/2021 (Peças 48 a 51) e as Dispensas de Licitação n. 21/2019 (Peça 21), n. 07/2020 (Peça 22), n. 03/2021 (Peça 23) e n. 06/2021 (Peça 24), para a contratação de serviços médicos, e a Dispensa de Licitação n. 24/2021 (Peça 25), para o atendimento da demanda do Município de Itabirito de serviço de gestão clínico assistencial. Para a contratação de serviços gerais, a ICISMEP realizou a Concorrência n. 01/2019 (Peças 46 e 47).

Conforme relatado abaixo, e em conexão com a utilização de contratos administrativos conforme relatado no item 2.1 acima, verificou-se nesses procedimentos: **a)** Apropriação pela ICISMEP de desconto obtido sobre Serviços Médicos contratados por meio da Concorrência Pública n. 01/2021 e da Concorrência Pública n. 01/2020; **b)** Apropriação pela ICISMEP de desconto obtido sobre Serviços Médicos contratados por meio de Dispensas de Licitação (quatro procedimentos); **c)** Cobrança dos municípios pela ICISMEP de taxa administrativa sobre Serviços de Gestão Clínico Assistencial contratados por meio da Dispensa de Licitação n. 24/2021; **d)** Cobrança dos municípios pela ICISMEP de taxa administrativa sobre Serviços Gerais contratados por meio da Concorrência Pública n. 01/2019; **e)** Diferença entre o valor pago pelos municípios e o valor recebido pelos médicos, evidenciado pelo fluxo dos pagamentos e respectivos custos administrativos dos Serviços

Médicos contratados pelos municípios com a ICISMEP e contratados pelo consórcio com a Avante Social.

Verificou-se, ainda, a inserção do PASEP nas Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS.

Dentre as duas concorrências públicas para a contratação de serviços médicos e a concorrência pública para contratação de serviços gerais foi estabelecida uma amostra de municípios consorciados para a análise dos pagamentos realizados pelos municípios à ICISMEP e os pagamentos realizados pela ICISMEP para as empresas contratadas. Assim sendo, os valores apontados nesse item não refletem os totais dos pagamentos dos respectivos contratos. A amostra dos municípios consorciados foi a seguinte: Bonfim, Brumadinho, Contagem, Esmeraldas, Formiga, Ibirité, Igarapé, Igaratinga, Itabirito, Itatiaiuçu, Juatuba, Lagoa da Prata, Mariana, Mário Campos, Ouro Branco, Ouro Preto, Pará de Minas, Pedro Leopoldo, São Gonçalo do Pará, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.

Quanto aos cinco processos de dispensa de licitação, foram apresentados todos os dossiês de pagamentos realizados em decorrência desses procedimentos.

2.2.1.1 Apropriação de desconto incidente sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS e cobrança de taxa administrativa

a) Apropriação pela ICISMEP de desconto obtido sobre Serviços Médicos contratados com o Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde – Avante Social por meio da Concorrência Pública n. 01/2021, e com a SERMEP Serviços Médicos Ltda. por meio da Concorrência Pública n. 01/2020

- Apropriação do Desconto

As propostas de preços das Concorrências Públicas 01/2020 e 01/2021 foram apresentadas na forma de percentual único de desconto sobre os valores da **Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS** elaborada pela ICISMEP, nos termos previstos no Anexo VII do edital da Concorrência n. 01/2020 e no Anexo II do edital da Concorrência n. 01/2021.

A vencedora da Concorrência 01/2020, SERMEP Serviços Médicos Ltda., propôs um desconto de 3,5% sobre a **TSPS**, conforme registrado no item 3.2 do Contrato n. 33/2020, fl. 972/991 da Peça 45. A vencedora do Concorrência n. 01/2021, Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde – Avante Social, propôs um desconto de 5,0% sobre a **TSPS**, conforme registrado no item 3.2 do Contrato n. 32/2021, fl. 724 da Peça 51. Nas duas **TSPS** constam todos os valores de todos os serviços médicos licitados pelos dois processos citados.

No entanto, esses descontos não são repassados aos municípios consorciados, que pagam para a ICISMEP os valores totais previstos nas tabelas. Exemplificando, se o valor dos serviços prestados pelas contratadas a determinado município totaliza a importância de R\$100.000,00 em determinado mês, a ICISMEP cobra os mesmos R\$100.000,00 do município e paga R\$96.500,00 à contratada, se o serviço for prestado pela SERMEP, e R\$95.000,00 se o serviço for prestado pela Avante Social, apropriando, respectivamente, do total de R\$3.500,00 e R\$5.000,00.

Para a Concorrência Pública n. 01/2020, no período de outubro/2020 a fevereiro/2022, considerando apenas os municípios da amostra elencada acima, apurou-se um valor de R\$88.365.362,78 referente ao pagamento realizado pelos municípios à ICISMEP decorrentes dos contratos administrativos citados acima. Para esses mesmos serviços contratados, a ICISMEP pagou à SERMEP o valor de R\$85.282.994,68, tendo apropriado o valor de R\$3.092.976,40, que representa o desconto de 3,50% sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS (Planilha de apuração, Peça 26, fl. 38).

Para a Concorrência Pública n. 01/2021, no período de janeiro e fevereiro/2022 considerando apenas os municípios da amostra elencada acima, apurou-se um valor de R\$12.085.881,94 referente ao pagamento realizado pelos municípios à ICISMEP. Para esses mesmos serviços contratados, a ICISMEP pagou à Avante Social o valor de R\$11.481.587,17, tendo apropriado o valor de R\$604.294,77, que representa o desconto de 5,0% sobre a TSPS (Planilha de apuração, Peça 27, fl. 1/3).

b) Apropriação pela ICISMEP de desconto obtido sobre Serviços Médicos contratados por meio de Dispensas de Licitação com a ER Serviços Médicos Ltda., a SERMEP Serviços Médicos Ltda., a RCS Soluções Médicas S/A e o Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social

- Apropriação do Desconto

A empresa contratada por meio da Dispensa de Licitação n. 21/2019, ER Serviços Médicos Ltda., propôs um desconto de 1,0% sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, elaborada pela ICISMEP, conforme item 3.1 do Contrato n. 01/2020, fl. 112/123 da Peça 21. Os serviços foram prestados no período de 03/01 a 02/03/2020, no valor executado de R\$916.846,38. Desse valor, a ICISMEP apropriou o valor de R\$9.168,71, que representa o desconto de 1,0% sobre a TSPS, fl. 1/2 da Planilha de Apuração, Peça 28. Além desse valor, a ICISMEP reteve da empresa

ER Serviços Médicos Ltda. o valor de R\$13.615,15 referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, nos termos do §6º do art. 35 do Contrato de Consórcio.

A empresa contratada por meio da Dispensa de Licitação n. 07/2020, SERMEP Serviços Médicos Ltda., propôs um desconto de 3,05% sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, elaborada pela ICISMEP, conforme item 3.1 do Contrato n. 06/2020, fl. 129/141 da Peça 22. Os serviços foram prestados no período de 03/03 a 31/08/2020, no valor executado de R\$3.419.352,99. Desse valor, a ICISMEP apropriou o valor de R\$104.290,24, que representa o desconto de 3,05% sobre a TSPS (Planilha de Apuração, Peça 29).

A empresa contratada por meio da Dispensa de Licitação n. 03/2021, RCS Soluções Médicas S/A, propôs um desconto de 2,0% sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, elaborada pela ICISMEP, conforme proposta e item 6.3 do Contrato n. 03/2021, respectivamente à fl. 186 e fl. 204/220 da Peça 23. Os serviços foram prestados no período de 22/02 a 30/04/2021, no valor executado de R\$7.682.882,84. Desse valor, a ICISMEP apropriou o valor de R\$153.657,68, que representa o desconto de 2,0% sobre a TSPS (Planilha de Apuração, Peça 30).

A Organização da Sociedade Civil – OSC contratada por meio da Dispensa de Licitação n. 06/2021, Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, propôs um desconto de 3,0% sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, elaborada pela ICISMEP, conforme item 3.1 do Contrato n. 07/2021, fl. 782/811 da Peça 24. Os serviços foram prestados no período de maio/2021 a dezembro/2021, no valor executado de R\$33.220.306,42.

Desse valor, a ICISMEP apropriou o valor de R\$996.585,94, que representa o desconto de 3,0% sobre a TSPS (Planilha de Apuração, Peça 31).

c) Cobrança dos municípios pela ICISMEP de taxa administrativa sobre Serviços de Gestão Clínico Assistencial, compreendendo atividades médicas de gestão (coordenação técnica e responsabilidades normativas) e atividades médicas assistenciais, contratados com a empresa RCS Soluções Médicas S/A por meio da Dispensa de Licitação n. 24/2021

A empresa contratada por meio da Dispensa de Licitação n. 24/2021, RCS Soluções Médicas S/A, propôs uma Taxa de Administração de 22,79% sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, elaborada pela ICISMEP, conforme item 3.1 do Contrato n. 26/2021, fl. 151/170 da Peça 25. Os serviços foram prestados no período de 01/10/2021 a 31/01/2022, no valor executado de R\$5.366.290,54. Desse valor, R\$3.971.055,00 foi o valor a ser pago pelos serviços médicos prestados e R\$1.172.132,41 foi o valor referente à Taxa Administrativa

paga à empresa RCS Soluções Médicas, que representa um percentual de 21,84% dos serviços prestados.

Além disso, constatou-se a cobrança pela ICISMEP de taxa administrativa dos municípios, no valor de R\$223.103,13, que representa um percentual de 4,16% dos serviços prestados (Planilha de Apuração, Peça 32).

d) Cobrança dos municípios pela ICISMEP de taxa administrativa sobre Serviços Gerais contratados com o Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS (antiga Associação Grupo Convivência Dona Dochinha) por meio da Concorrência Pública n. 01/2019

- Taxa de Administração cobrada pela ICISMEP

A vencedora da Concorrência n. 01/2019, então Associação Grupo Convivência Dona Dochinha, propôs as seguintes taxas que incidem sobre a folha de pagamentos dos serviços gerais prestados: Taxa de Tributação (69%), Taxa de Custos (31%), Taxa de Lucros (6,9%), conforme item 3.2 do contrato n. 13/2019, fl. 592 da Peças 47.

Na análise dos pagamentos realizados pelos municípios consorciados para a ICISMEP (Peças 54 a 56), constatou-se, além das taxas supracitadas, a incidência de uma “Taxa Administrativa” de 7% (“por dentro”) sobre o valor total do custo dos serviços prestados pela contratada que são cobrados pela ICISMEP.

Dessa forma, uma folha de pagamentos que some a importância de R\$100.000,00 terá os seguintes custos adicionais:

- Taxa de Tributação: 69% ou R\$69.000,00
 - Taxa de custos: 31% ou R\$31.000,00
 - Taxa de Lucro: 6,9% (“por dentro”) = $R\$200.000 / 0,931 - R\$200.000,00 = R\$14.822,77$
- Total do valor a ser pago para a contratada: R\$214.822,77

Sobre esse total a ICISMEP cobra dos municípios consorciados uma “Taxa de Administração” de 7% (“por dentro”), a saber:

- Taxa de Administração: $R\$214.822,77 / 0,93 - R\$214.822,77 = R\$16.169,46$
- Total do valor a ser pago pelo município: R\$230.992,23.

Para a Concorrência Pública n. 01/2019, e no período de dezembro/2019 a fevereiro/2022, apurou-se, considerando apenas os municípios da amostra elencada acima, um valor de R\$45.209.616,36 referente ao pagamento realizado pelos municípios à ICISMEP, decorrentes dos

contratos administrativos firmados entre as partes. Nesse mesmo período, a ICISMEP pagou ao Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social - IDDS o valor de R\$41.752.823,60 (considerando descontos), tendo apropriado o valor de R\$3.454.339,63, que representa uma “Taxa Administrativa” de cerca de 7% (“por dentro”). Registre-se os seguintes valores decorrentes dessa contratação de serviços gerais a serem prestados nos municípios por meio do consórcio:

Valor dos Relatórios dos Salários dos serviços gerais prestados	R\$19.570.221,00
Valor da Taxa de Tributos (69%)	R\$13.503.452,49
Valor da Taxa de Custos (31%)	R\$ 6.066.768,51
Valor da Taxa de Lucros (6,9%)	R\$ 2.900.849,08
Subtotal	R\$42.041.291,08
Valor da Taxa de Administração cobrada pela ICISMEP (cerca de 7%)	R\$ 3.454.339,63
Valor pago pelos municípios	R\$45.209.616,36
Diferença	R\$ 286.014,35

Obs. A diferença refere-se a descontos concedidos após medição definitiva dos relatórios de serviços.

Destaca-se, além da Taxa Administrativa da ICISMEP citada acima, o lucro da IDDS, no valor de R\$2.900.849,08, na execução de parte desse contrato, considerando sempre que essa análise se restringiu a uma amostra dos municípios consorciados (Planilha de apuração, Peça 33).

e) Diferença entre o valor pago pelos municípios e o valor recebido pelos médicos, evidenciado pelo fluxo dos pagamentos e respectivos custos administrativos dos Serviços Médicos contratados pelos municípios com a ICISMEP e contratados pelo consórcio com a Avante Social, demonstrando o custo administrativo para os municípios na contratação de médicos por meio do consórcio

Na análise de parte da documentação referente à Concorrência Pública n. 01/2021, vencida pelo Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde – Avante Social, apurou-se o seguinte fluxo de pagamentos dos serviços médicos: pagamentos realizados pelos municípios consorciados à ICISMEP decorrentes dos contratos administrativos, pagamentos da ICISMEP à Avante Social decorrentes da Concorrência n. 01/2021 (ambos Peça 19) e, finalmente, valores pagos pela Avante Social aos profissionais médicos pelos serviços prestados (Peça 42).

Relatório dos serviços médicos contratados pela ICISMEP nos meses de janeiro e fevereiro de 2022							
Valor pago pelos municípios para a ICISMEP	Valor pago pela ICISMEP para a Avante	Valor pago pela Avante para os médicos	Valor do PASEP	Valor do desconto apropriado pela ICISMEP	%	Valor da taxa administrativa da Avante	%
8.700.572,70	8.265.543,39	7.594.619,02	34.430,31	435.029,31	5,0%	670.924,37	7,7%

Para a demonstração desse fluxo, considerou-se parte dos pagamentos realizados pelos municípios consorciados nos meses de janeiro e fevereiro de 2022, uma vez que não foram disponibilizados todos os pagamentos da Avante Social aos médicos no período, conforme fl. 4/6 da Planilha de Apuração, Peça 27.

Portanto, do valor de R\$8.700.572,70 pago pelos municípios, que representa 100% do valor da Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, a ICISMEP apropriou de R\$435.029,31, que representa o desconto de 5% oferecido pela Avante Social na Concorrência Pública n. 01/2021. A ICISMEP pagou para a Avante Social o valor de R\$8.265.543,39. Desse valor a entidade pagou aos médicos prestadores dos serviços o valor de R\$7.594.619,02, retendo para si o valor de R\$670.924,37, que representa 7,7% do valor original pago pelos municípios.

O desconto de 5,0% apropriado pela ICISMEP e o desconto de 7,7% retido pela Avante Social dos médicos prestadores de serviços tiveram como base de cálculo o valor pago pelos municípios consorciados de acordo com a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS. Registre-se que a soma do desconto apropriado pela ICISMEP e retidos pela Avante Social é uma média dos valores de janeiro, que foi de 13,47%, e a de fevereiro, que foi de 12,13%, fl. 4/6 da Planilha de Apuração, Peça 27.

Conclui-se que a diferença entre o que os municípios pagaram (R\$8.700.572,70) e o que os médicos receberam pelos serviços prestados (R\$7.594.619,02), representa, em média, 12,7%, sendo parte apropriada pela ICISMEP (R\$435.029,31) e parte retida pela Avante Social (R\$670.924,37), correspondentes a 5,0% e 7,7%, respectivamente.

Esses dados demonstram o custo administrativo para os municípios na contratação de médicos por meio da ICISMEP, evidenciando a diferença entre o valor pago pelos municípios pelos serviços médicos contratados com o consórcio e o valor recebido pelos médicos prestadores dos serviços.

As apropriações de descontos incidentes sobre as Tabelas de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS e cobranças de taxa administrativa estão em desacordo com as normas legais pertinentes, uma vez que não estão previstas nos contratos administrativos firmados entre a ICISMEP e os municípios consorciados.

Os valores totais das apropriações dos descontos e cobrança de taxa administrativa referentes aos municípios da amostra, no período da auditoria, foram os seguintes:

- apropriações dos descontos obtidos sobre os valores da Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS referente aos serviços médicos decorrentes das Concorrências Públicas ns. 01/2020 e 01/2021 totalizaram R\$3.697.271,17;
- apropriações dos descontos obtidos sobre os valores da Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS referente aos serviços médicos decorrentes das Dispensas de Licitação ns. 21/2019, 07/2020, 03/2021, e 06/2021 totalizaram R\$1.263.702,57;
- cobrança da taxa administrativa sobre a prestação de serviços decorrente da Dispensa de Licitação n. 24/2021 totalizou R\$223.103,13;
- cobrança da taxa administrativa sobre a prestação de serviços gerais decorrente da Concorrência Pública n. 01/2019 totalizou R\$3.454.339,63.

2.2.1.2 Inserção do PASEP nas Tabelas de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS

Verificou-se a inserção do PASEP nas Tabelas de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS das Concorrência Pública n. 01/2020, Concorrência Pública n. 01/2021, Dispensa de Licitação n. 03/2021 e Dispensa de Licitação n. 06/2021.

Sobre o valor dos relatórios mensais dos serviços médicos prestados pela SERMEP Serviços Médicos Ltda., decorrentes da Concorrência Pública n. 01/2020, e pelo Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, decorrentes da Concorrência Pública n. 01/2021, a ICISMEP arrecadou dos municípios 1% a título de PASEP.

No período de outubro/2020 a janeiro/2022 apurou-se um valor de R\$747.889,31 arrecadado dos municípios consorciados referentes ao contrato com a SERMEP (Planilha de Apuração, Peça 26), e no período de janeiro e fevereiro/2022 apurou-se um valor de R\$44.278,03 arrecadado dos municípios consorciados referentes ao contrato com a Avante Social a título de PASEP (Planilha de Apuração, Peça 27).

Sobre o valor dos relatórios mensais decorrentes do processo de Dispensa de Licitação n. 03/2021, referente à prestação de serviços médicos pela RCS Soluções Médicas S/A, e do processo de Dispensa de Licitação n. 06/2021, referente à prestação de serviços médicos pela Avante Social, a ICISMEP arrecadou dos municípios 1% a título de PASEP.

No período de fevereiro/2021 a abril/2021, apurou-se um valor de R\$77.600,67 arrecadado dos municípios consorciados referentes ao contrato com a RCS Soluções Médicas S/A (Planilha de Apuração - Peça 30).

No período de maio/2021 a dezembro/2021 apurou-se um valor de R\$329.554,69 arrecadado dos municípios consorciados referentes ao contrato com a Avante Social (Planilha de Apuração - Peça 31).

Conforme art. 71 da Lei Federal n. 8.666/1993, os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato são de responsabilidade do contratado.

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

Portanto, a inserção do PASEP nas Tabelas de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS e sua consequente arrecadação pelo consórcio estão em desacordo com as normas legais pertinentes, uma vez que o PASEP não se refere a encargos de responsabilidade do consórcio.

Os valores totais da arrecadação do PASEP, referentes aos municípios da amostra, no período da auditoria, foram os seguintes:

- arrecadação do PASEP sobre a prestação de serviços médicos decorrentes das Concorrências Públicas ns. 01/2020 e 01/2021 totalizaram R\$792.167,34;
- arrecadação do PASEP sobre a prestação de serviços médicos decorrentes das Dispensas de Licitação ns. 03/2021 e 06/2021 totalizaram R\$407.155,36;

Conforme relatado no item 2.1, os contratos administrativos firmados entre os municípios e o consórcio para prestação de serviços médicos e serviços gerais nas unidades dos municípios não se caracterizam como gestão associada de serviços públicos. O consórcio, integrante da administração municipal, atua como intermediário na prestação de serviços nas unidades próprias dos municípios consorciados, onerando os municípios ao arrecadar, além da remuneração pela prestação dos serviços, i) os descontos obtidos ao subcontratar a prestação dos serviços médicos contratados pelos municípios, deixando de desonerar as despesas dos entes consorciados, ii) taxas administrativas

cobradas sobre as prestações de serviços médicos e serviços gerais, e iii) contribuição ao PASEP sobre as prestações de serviços médicos, encargos de responsabilidade do contratado (o consórcio).

Por meio dessas apropriações e cobranças, o consórcio, fora da gestão associada de serviços públicos, está prioritariamente se financiando, em desacordo com o *caput* do art. 8º da Lei Federal n. 11.107/2005 ao deixar de utilizar o contrato de rateio (como apontado no item 2.1) e utilizar novas formas de os municípios consorciados repassarem recursos para o consórcio.

Importante observar que quando presta serviços nas suas unidades próprias, atuação em consonância com a gestão associada, o consórcio utiliza recursos oriundos dos contratos de rateio firmados com os municípios.

Note-se também que, uma vez não se tratar da gestão associada, os municípios poderiam terceirizar a prestação dos serviços sem a intermediação do consórcio e sem serem onerados por esses custos.

Além de contrariar a legislação, essas apropriações e cobranças realizadas pelo consórcio contrariam também o princípio da economicidade. A sobreposição de estruturas administrativas para a contratação e gestão de serviços médicos e serviços gerais encarece o valor de tais serviços, pois além da estrutura administrativa municipal, sobrepõem a estrutura do consórcio e as estruturas das empresas contratadas.

O modelo adotado pelo consórcio de priorizar a utilização de contratos administrativos firmados entre os municípios e o consórcio para prestação de serviços médicos e serviços gerais nas unidades dos municípios, ao onerar os municípios consorciados, não se harmoniza com a ideia precípua da instituição de consórcios públicos que, por meio da gestão associada, custeada por contrato de rateio, objetiva oferecer maior eficiência e otimização no uso dos recursos públicos, sobretudo com otimização e redução de custos na prestação de serviços aos municípios consorciados.

2.2.2 Objetos nos quais o achado foi constatado

- Concorrências Públicas: PL n. 15/2019 – Concorrência n. 01/2019; PL n. 69/2020 – Concorrência n. 01/2020; PL n. 75/2021 – Concorrência n. 01/2021;
- Processos de Dispensa de Licitação: PL n. 113/2019 – Dispensa de Licitação n. 21/2019; PL n. 16/2020 – Dispensa de Licitação n. 07/2020; PL n. 15/2021 – Dispensa de Licitação n. 03/2021; PL n. 32/2021 – Dispensa de Licitação n. 06/2021; PL n. 117/2021 – Dispensa de Licitação n. 24/2021;

- Contratos administrativos firmados entre a ICISMEP e os municípios consorciados;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos).

2.2.3 Critérios

- *caput* do art. 71 da Lei Federal n. 8.666/93;
- Disposições contratuais constantes dos contratos administrativos firmados entre os municípios consorciados e a ICISMEP.

2.2.4 Evidências

- Contratos administrativos de prestação de serviços médicos e serviços gerais firmados pela ICISMEP com os municípios da amostra – Peças 52 e 53;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2020 - SERMEP Serviços Médicos – Peças 48 a 51;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2021 - Avante Social – Peça 19;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2019 - Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS – Peças 54 a 56;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) – Dispensa de Licitação n. 21/2019 - ER Serviços Médicos Ltda. – Peça 34;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) – Dispensa de Licitação n. 07/2020 - SERMEP Serviços Médicos – Peça 44;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) – Dispensa de Licitação n. 03/2021 - RCS Soluções Médicas S/A – Peça 43;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) – Dispensa de Licitação n. 06/2021 - Avante Social – Peças 57 e 58;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) – Dispensa de Licitação n. 24/2021 - RCS Soluções Médicas S/A – Peça 35.

2.2.5 Causas prováveis

- Não identificadas

2.2.6 Efeitos

- Aumento significativo do custo da mão de obra de serviços médicos e serviços gerais prestados aos municípios, em decorrência da cobrança de taxas administrativas e PASEP e a apropriação dos descontos oferecidos pelas empresas contratadas, tornando antieconômica a terceirização por meio do consórcio (real).

2.2.7 Responsáveis

João Luiz Teixeira – Secretário Executivo de 01/01 a 01/12/2020 Elson da Silva Santos Junior– Secretário Executivo de 01/01/2021 até a data da auditoria Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
- Secretário Executivo: atribuição nos termos do art. 18, II, IV, XXII, XXIII, XXIV da 15ª Alteração do Contrato de Consórcio - Diretor Geral: ordenador de despesas por delegação nos termos da Res. n. 88/2019 e Res. n. 07/2021, responsável pela homologação dos procedimentos e signatário dos contratos e termos aditivos	Permitir a: i.) apropriação pelo consórcio dos descontos obtidos sobre os valores da Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS ao subcontratar a prestação de serviços médicos contratados pelos municípios consorciados; ii) a cobrança de taxa administrativa sobre os serviços prestados aos municípios consorciados; iii) a inserção do PASEP nas TSPS's e arrecadação de PASEP sobre a prestação de serviços médicos aos municípios consorciados	A prática constatada resultou em repasses de recursos dos municípios consorciados para o consórcio em desacordo com a legislação	Era possível esperar que os agentes públicos tivessem conhecimento das disposições contidas na Lei Federal n. 8.666/93 e nas disposições contratuais constantes dos contratos administrativos firmados entre os municípios consorciados e a ICISMEP

2.2.8 Proposta de Encaminhamento

Propõe-se que este Tribunal determine que a ICISMEP, em consonância com a revisão da forma como realiza a contratualização dos municípios com o consórcio para prestação de serviços médicos e serviços gerais nas unidades dos municípios, item 2.1 deste relatório, reveja a forma como o consórcio arrecada receitas dos municípios consorciados, além da remuneração pela prestação dos serviços, por meio de:

- apropriação dos descontos sobre os valores das Tabelas de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS concedidos pelas prestadoras de serviços médicos contratadas;
- cobrança de taxas administrativas sobre as prestações de serviços médicos e serviços gerais;
- arrecadação de contribuição ao PASEP sobre as prestações de serviços médicos.

2.3 As empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos por meio da Concorrência Pública n. 01/2020 e da Concorrência Pública n. 01/2021 subcontrataram indevidamente a prestação dos serviços

2.3.1 Descrição da situação encontrada

No período auditado a ICISMEP realizou dois procedimentos licitatórios para a contratação de empresas para a prestação de serviços médicos: Processo Licitatório n. 69/2020 - Concorrência Pública n. 01/2020 (Peça 45) e Processo Licitatório n. 75/2021 - Concorrência Pública n. 01/2021 (Peças 48 a 51) ambos com o objetivo de contratação de empresa para a prestação de serviços especializados em saúde humana, com perfil de gestão médica e operacional, em nível ambulatorial e hospitalar, com possibilidade de disponibilização de equipamentos e incorporação de tecnologias.

As características da Concorrência Pública n. 01/2020 estão descritas à fl. 01 a 04 da Peça 18, e as características da Concorrência Pública n. 01/2021 estão descritas às fls. 05 a 08 da mesma Peça.

As duas empresas vencedoras dos processos licitatórios apontados acima, SERMEP Serviços Médicos, vencedora da Concorrência n. 01/2020, e Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, vencedora da Concorrência n. 01/2021, subcontrataram a totalidade dos serviços contratados pela ICISMEP.

As subcontratações foram realizadas com empresas (Pessoas Jurídicas) criadas pelos próprios médicos, que prestam os serviços para instituições públicas e privadas sem a criação de vínculos empregatícios (CLT) com nenhuma delas (pejotização).

No caso da Concorrência n. 01/2020, a subcontratação pode ser constatada confrontando os nomes dos médicos prestadores dos serviços, constantes dos “Relatórios de Serviços Médicos”, presentes nos relatórios de despesas realizadas pela ICISMEP (dossiês de pagamentos) referentes à

concorrência (Peças 59 a 66), com a lista, fornecida pela ICISMEP, das empresas médicas (PJ's) e dos médicos a elas vinculados (sócios), prestadores dos serviços para a SERMEP Serviços Médicos (Peça 20), conforme exemplificado abaixo:

Nome do médico no “Relatório de Serviços Médicos”, fl. 04 do arquivo 01- Dossie Igaratinga (pago pela ICISMEP), constante da Peça 59	Número da folha da Peça 20 onde constam o nome do médico e da empresa (PJ) prestadora de serviços para a SERMEP Serviços Médicos
Ricardo Melgaço Faria	16
Evandro Ferreira Campos	6
Cláudio Fernandes de Castro	5
Edson César Pereira Ferreira	6
Márcia Amaral Vaz	13
Sandreane Silveira Borges de Andrade	16
Philippe Melgaço Mendes	15
Flávio Ladeira	7
Hércules Tulio F do Nascimento	8

Da mesma forma, na Concorrência n. 01/2021 a subcontratação pode ser constatada confrontando os nomes dos médicos prestadores dos serviços, constantes dos “Relatórios de Serviços Médicos” presentes nos dossiês de pagamentos referentes à concorrência (Peça 19), com a lista, fornecida pela ICISMEP, das empresas médicas (PJ's) e dos médicos a elas vinculados (sócios), prestadores dos serviços para a Avante Social (Peça 20), conforme exemplificado abaixo:

Nome do médico no “Relatório de Serviços Médicos”, fl. 06 do arquivo 17.Dossie Sarzedo (pago pela ICISMEP), constante da Peça 19	Número da folha da Peça 20 onde constam o nome do médico e da empresa (PJ) prestadora de serviços para a Avante Social
Alexandre Vicopulos	24
Christian Luis Pereira	21
Rosa Jacqueline Garcia Macias	28
Roberta Simony Nunes Constâncio	30
Laecio Lourenço Evangelista	30
Tairone Campodell'Orto de Aguilar	24
Gustavo Henrique Ramos Silva	24
Briza Oliveira Gonçalves Rust	21

A subcontratação total do objeto contrariou, no caso da Concorrência n. 01/2020, o item 8.3 do Anexo I do edital, fl. 312 da Peça 45, e a Cláusula 12ª do contrato, fl. 988 da Peça 45, que restringiam a subcontratação a 30% do valor global do contrato. No caso da Concorrência n. 01/2021,

contrariou o item 8.4 do Anexo I do edital, fl. 637 e 638 da Peça 48, e a Cláusula 11ª do contrato, fl. 756 da Peça 51, que restringiam a subcontratação a 70% do valor global do contrato.

A subcontratação total dos objetos das concorrências contrariou, ainda, o *caput* do art. 72 da Lei Federal n. 8.666/93, sendo motivo de rescisão do contrato segundo o inciso VI do art. 78 da mesma lei.

O art. 72 da Lei Federal n. 8.666/1993 estabelece que *“o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”*. Existe, portanto, a possibilidade de subcontratação, desde que haja a previsão expressa no edital e no contrato, a prévia autorização da Administração e sua circunscrição a parcelas ou partes do objeto, sendo vedada a subcontratação integral.

Vão nesse sentido os Acórdãos TCU – Plenário ns. 1.045/2006, 774/2207, 1.805/2010 e, em particular, o Acórdão TCU n. 2.189/2011, vazado nos seguintes termos:

3. No que concerne ao achado “subcontratação irregular praticada pela empresa Emserloc Ltda., no âmbito do Contrato 193/2010 [...], em razão da execução integral do contrato por terceiros”, trata-se de caso típico de subcontratação total – caracterizada, na espécie, como sublocação total –, vedada pelo art. 72 da Lei nº 8.666/93, dispositivo que só considera legítima a subcontratação de “partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”.

Conclui-se, portanto, que, no presente caso, as duas empresas contratadas pela ICISMEP para a prestação de serviços médicos – SERMEP Serviços Médicos, vencedora da Concorrência n. 01/2020, e Avante Social, vencedora da Concorrência n. 01/2021 – subcontrataram a totalidade dos serviços contratados pela ICISMEP. A execução dos serviços foi realizada por médicos constituídos por pessoas jurídicas (PJ's), portanto sem vínculos com as empresas, contrariando os editais das concorrências e os contratos delas decorrentes, bem como o *caput* do art. 72 da Lei Federal n. 8.666/93 e Acórdãos TCU – Plenário ns. 1.045/2006, 774/2207, 1.805/2010 e n. 2.189/2011.

2.3.2 Objetos nos quais o achado foi constatado

- Processo Licitatório n. 69/2020 - Concorrência Pública n. 01/2020;
- Processo Licitatório n. 75/2021 - Concorrência Pública n. 01/202;
- Lista de médicos subcontratados pela SERMEP Serviços Médicos;
- Lista de médicos subcontratados pela Avante Social.

2.3.3 Critérios

- *caput* do art. 72 da Lei Federal n. 8.666/93;
- item 8.3 do Anexo I do edital da Concorrência n. 01/2020 e Cláusula 12ª do contrato;
- item 8.4 do Anexo I do edital da Concorrência n. 01/2021 e Cláusula 11ª do contrato;
- Acórdãos TCU – Plenário ns. 1.045/2006, 774/2207, 1.805/2010 n. 2.189/2011.

2.3.4 Evidências

- Item 8.3 do Anexo I do edital da Concorrência n. 01/2020 (Peça 45, fl. 312);
- Cláusula 12ª do contrato com a SERMEP Serviços Médicos (Peça 45, fl. 988);
- Item 8.4 do Anexo I do edital da Concorrência n. 01/2021 (Peça 48, fl. 637/638);
- Cláusula 11ª do contrato com a Avante Social (Peça 51, fl. 756);
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) referentes à Concorrência n. 01/2020 (Peças 59 a 66);
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) referentes à Concorrência n. 01/2021 (Peça 19);
- Relação de médicos contratados pela SERMEP Serviços Médicos e pela Avante Social (Peça 20).

2.3.5 Causas prováveis

- Não identificadas.

2.3.6 Efeitos

- Risco de contratação de pessoal de acordo com interesses particulares em detrimento de interesses da administração e da obediência às regras constitucionais de provimento de cargo público (potencial);
- Riscos para o município de judicialização, pelos prestadores de serviços pessoas jurídicas, de dívidas trabalhistas, previdenciárias e tributárias decorrentes das relações de trabalho (subordinação, pessoalidade, não-eventualidade, onerosidade e alteridade) constituídas entre eles e o município (potencial).

2.3.7 Responsável

Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Diretor Geral da ICISMEP no período de janeiro de 2020 até a data da auditoria, ordenador de despesas por delegação nos termos da Res. n. 88/2019 e Res. n. 07/2021, responsável pela homologação do procedimento e signatário dos contratos e termos aditivos	Permitir a subcontratação da totalidade dos serviços médicos contratados pelo consórcio	A prática constatada resultou na prestação de serviços médicos pelo consórcio em unidades dos municípios sem a observância das normas regulamentares	Era possível esperar que o agente público tivesse conhecimento das disposições dos editais de concorrência e da Lei Federal n. 8.666/93, bem como da jurisprudência sobre o tema

2.3.8 Proposta de Encaminhamento

Propõe-se que este Tribunal recomende que a instituição observe as normas legais e regulamentares na execução dos serviços médicos contratados.

2.4 Não foram obedecidas as regras licitatórias na formalização da Concorrência n. 01/2019

2.4.1 Descrição da situação encontrada

Verificou-se que, com o objetivo da contratação de empresa para a prestação de serviços de apoio técnico operacional, administrativo e de serviços gerais, a ICISMEP formalizou o Processo Licitatório n. 15/2019, na modalidade Concorrência n. 01/2019, Peças 46 e 47, o qual apresentou as seguintes características:

Legislação: Lei Federal n. 8.666/93;

Objeto: Contratação de entidade filantrópica ou de fins não econômicos para, integrado ao conceito de empreendedorismo social, prestar serviços de apoio técnico operacional, administrativo e de serviços gerais nas atividades desenvolvidas pela ICISMEP junto aos seus entes consorciados, item 3 do edital;

Tipo: Técnica e Preço;

Autorização do procedimento: Diretor Gera;

Edital: De 15/02/2019 e emitido por Vivian Taborda Alvim;

Local de execução: Nos municípios consorciados, item 2.4 do Anexo I do edital;

Da Tabela de Cargos e Valores: Tabela modelo com cargos e diversos valores para o município de Contagem, item 11 do Anexo I do edital;

Valor anual estimado: R\$100.000.000,00, item 11 do Anexo I do edital;

Orçamento detalhado em planilhas: Conforme previsto no item 11 do Anexo I descrito abaixo, “a Instituição definirá, em Tabelas próprias, as bases salariais de todas as funções a serem transferidas à execução indireta, por municípios e/ou região.”;

Convenção Coletiva de Trabalho - CCT: A contratada deve responsabilizar-se pelo cumprimento das obrigações previstas em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalentes das categorias abrangidas pelo contrato, item 9.2.12 do Anexo I do edital;

Relatório Técnico Mensal: A contratada deverá elaborar e apresentar à contratante, junto com a nota fiscal, Relatório Técnico Mensal, documento imprescindível do processo de pagamento, detalhando a execução dos serviços, item 9.2.50 do Anexo I do edital;

Critérios de Julgamento: Técnica (3 primeiros itens da Tabela 1 – critérios de avaliação e classificação das propostas) e Preço (quarto item da Tabela 1), item 6 do Anexo I do edital;

Da Taxa de Lucro: Na taxa de custos e tributos devem estar incluídos todos os tributos, lucro e custos operacionais, item 8.5 do Anexo I do edital;

Ata de abertura do certame: 04/04/2019;

Licitantes: Associação Grupo Convivência Dona Dochinha e Associação Cuidar Bem;

Após recursos decisão final da CPL: Habilitação das duas empresas licitantes em 26/04/2019;

Ata de abertura das propostas técnica e preço: 06/05/2019, com participação da Associação Grupo Convivência Dona Dochinha e a Associação Cuidar Bem (solicitada a abertura dos custos pela primeira Associação para comprovação da exigibilidade da menor proposta de preços apresentada pela segunda Associação e interesse de interpor recurso pela segunda;

Manifestação da Associação Cuidar Bem: de 07/05/2016;

Recurso interposto: em 07/05/2019 pela Associação Grupo Convivência Dona Dochinha,;

Recurso interposto: em 14/05/2019 pela Associação Cuidar Bem;

Parecer Técnico Contábil: Sem data – conclui que a Associação Cuidar Bem não apresentou composição de custos satisfatória para habilitação do certame;

Análise do recurso interposto pela Associação Cuidar Bem: de 27/05/2019 - desclassifica a empresa Associação Cuidar Bem e declara vencedora a empresa Associação Grupo Convivência Dona Dochinha;

Ação Anulatória de Ato Administrativo: O Juiz de Direito Robert Lopes de Almeida defere a Tutela provisória de urgência antecipadamente e determina o sobrestamento da Concorrência 01/2019 e suspende o ato administrativo que desclassificou a autora, até posterior decisão deste juízo e veda a adjudicação do objeto da licitação;

Sentença: O requerente informa a desistência da presente ação e requereu a extinção do feito sem a resolução do mérito. O Juiz julga pela extinção do processo sem resolução do mérito;

Certificado da Controladoria: Em 22/08/2019;

Parecer Jurídico: Em 26/08/2019;

Ato de Homologação: Em 28/08/2019, fl. 1249 e publicado no mesmo dia 28;

Contrato n. 13/2019: De 30/08/2019 com vigência de 12 meses e valor anual de R\$100.000,00, podendo ser prorrogado até o limite de 60 meses;

Publicação do contrato: Em 18/09/2019;

1º Termo Aditivo: De 15/09/2019;

Objeto: Inclusão da fórmula do valor do serviço ao item 3.3 da Cláusula Terceira do contrato:

- Valor a ser pago pela ICISMEP = VTSL / 100% - percentual de lucro,

- VTSL = valor do salário + valor do salário x (percentual de custos + percentual de tributos);

Valor: Sem alteração no valor estimado do contrato;

Publicação: 25/03/2020 (intempestivo);

2º Termo Aditivo: De 05/03/2020;

Objeto: Exclusão de itens de custos referentes a uniforme, crachá, EPI e desconto em caso de não reposição de profissionais;

Publicação: 25/03/2020;

3º Termo Aditivo: De 05/06/2020;

Objeto: Inclusão de novos cargos à tabela constante na Cláusula II do 2º Termo Aditivo em virtude da celebração de novos contratos pela ICISMEP Service;

Publicação: 19/06/2020;

4º Termo Aditivo: De 13/07/2020;

Objeto: Exclusão do item de custo treinamento para que seja incluído na tabela de desconto prevista no 2º e 3º Termos Aditivos;

Publicação: 24/07/2020;

5º Termo Aditivo: De 28/08/2020;

Objeto: Prorrogação do prazo do contrato, cuja vigência será até o dia 29/08/2021;

Valor: Sem alteração no valor anual estimado do contrato;

Dotação Orçamentária: ICISMEP Service (3.3.90.39.00.1.05.01.04.122.0002.2.0011);

Publicação: 04/09/2020;

6º Termo Aditivo: De 02/12/2020;

Objeto: Reequilíbrio econômico financeiro para o pagamento do adicional de insalubridade devido aos colaboradores ocupantes de cargos de auxiliar de serviços gerais

Valor: R\$62.798,01;

Publicação: 07/12/2020;

7º Termo Aditivo: De 08/06/2021;

Objeto: Repactuação financeira do contrato de acordo com o IPCA de dezembro de 2020, acumulado em 4,52%, retroagindo os seus efeitos a 01/01/2021;

Publicação: 09/06/2021;

8º Termo Aditivo: De 27/08/2021;

Objeto: Prorrogação do prazo do contrato, cuja vigência será até o dia 29/08/2022 e alteração estatutária da razão social e nome fantasia da contratada;

Nova razão social: Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS;

Valor: R\$100.000.000,00;

Publicação: 01/09/2021;

9º Termo Aditivo: De 17/09/2021;

Objeto: Acréscimo da alternativa “Freelancer” para compor a tabela inserida na Cláusula II do 2º Termo Aditivo;

Valor: Sem alteração no valor anual estimado do contrato;

Publicação: 20/09/2021;

10º Termo Aditivo: De 03/01/2022;

Objeto: Atualização da tabela de cargos, em virtude dos novos contratos celebrados pela ICISMEP com os municípios consorciados. Nesta tabela constam 228 Funções com diferentes cargas horárias e cinco itens de custos que podem ser descontados do valor a ser pago pelos municípios que optarem por não ter esses custos, a saber: Treinamento, Crachá, Uniforme, EPI's e Reposição;

Valor: Sem alteração no valor anual estimado do contrato;

Publicação: 05/01/2022.

Inicialmente, cumpre informar que o edital do processo licitatório em referência foi objeto de apreciação neste Tribunal no processo de Denúncia n. 1.066.545, no qual foi decidido na Sessão da Segunda Câmara de 05/12/2019 pela procedência parcial da denúncia, em função da ... *a ausência de anexação, ao Edital da Concorrência nº 01/19, Processo Licitatório nº 15/19, do orçamento estimado em planilhas de custos unitários*”, tendo sido determinada a aplicação de multa ao agente público responsável pela emissão do instrumento convocatório.

Contudo, interposto recurso quanto a tal decisão (Processo n. 1.088.750), na Sessão Plenária de 11/08/2021 ele foi provido, no sentido de “... *desconstituir a multa aplicada, considerando que não houve demonstração nos autos de prejuízo à competitividade, tampouco de obtenção de proposta menos vantajosa para a entidade licitante*”.

Diante de tal circunstância os presentes trabalhos de auditoria da Concorrência n. 01/2019, formalizada pela ICISMEP, abrangeram a fase externa daquela licitação.

Da análise dos procedimentos realizados, observou-se que no subitem 8.4 do Anexo I do edital de licitação, fl. 102 da Peça 46, foi estabelecido que os pagamentos decorrentes da execução do objeto da contratação seriam efetuados pela ICISMEP à contratada de acordo com os valores constantes nas tabelas próprias de valores mínimos vigentes, acrescidos das taxas de custos e tributos, conforme fórmula a seguir: “*Valor total dos serviços demandados / (100 – taxa de custos e tributos) = Valor a ser pago pela ICISMEP*”.

8.4 O pagamento decorrente da execução do objeto da contratação será efetuado pela ICISMEP à CONTRATADA de acordo com os valores constantes nas tabelas próprias de valores mínimos do **Service** vigentes, acrescido da Taxa de Custos e Tributos, conforme exemplo abaixo:

Valor total dos serviços demandados / (100 - taxa de custos e tributos) = Valor a ser pago pela ICISMEP

Registre-se que no subitem 8.5, fl. 102 da Peça 46, foi definido que “na taxa de custos e tributos devem estar incluídos todos os tributos, lucro e custos operacionais ...”.

8.5 Na taxa de custos e tributos devem estar incluídos todos os tributos, lucro e custos operacionais, devendo o valor **mínimo** definido nas Tabelas da ICISMEP para o Service serem praticados no pagamento dos profissionais empregados envolvidos na execução do objeto. (GN)

Homologado o resultado do certame à Associação Grupo Convivência Dona Dochinha, em 28/08/2019 (aplicação dos percentuais de 69% de tributos, 31% de custos e 6,9% de lucro), fl. 584 da Peça 47, na mesma data o Diretor Geral da ICISMEP, Senhor Eustáquio da Abadia Amaral, manifestou-se naquele processo pelo Memorando n. 114/2019, fl. 586 da mesma Peça, no sentido de ter sido verificada “... possível aparente inconsistência na fórmula descrita ...” no edital da licitação, o qual remeteu aquele documento à Contabilidade/Controladoria da entidade para “... eventual adequação, caso necessário, sempre objetivando transparência e clareza ao procedimento”.

Ato contínuo, em resposta ao citado Memorando, pelo Esclarecimento, de 29/08/2019, fl. 587/589 da Peça 47, a Gerente Contábil da ICISMEP à época, Senhora Lidianne Monteiro Coelho, ressaltou que “... percebe-se que há erro material na fórmula proposta em edital. Da maneira que foi colocada, teríamos um valor negativo no resultado de sua aplicação”.

Considerando a fórmula disposta no subitem 8.4 do Anexo I do edital (valor total dos serviços demandados / 100 - taxa de custos e tributos = valor a ser pago pela ICISMEP) e a proposta apresentada pela Associação declarada vencedora do certame (69% de tributos, 31% de custos e 6,9% de lucro), tendo como exemplo um salário no valor de R\$1.000,00, no mesmo documento ela demonstrou que o valor a ser pago corresponderia ao valor negativo de R\$14.492,75 - memória de cálculo, fls. 1252: $[1.000,00 / (100\% - 106,9\%)] = [1.000,00 / (-6,9\%)] = [1.000 / (-6,9/100)] = 1.000,00 / 0,069 = -14.492,75$.

No mesmo documento a Gerente Contábil registrou que “... a aplicação correta da fórmula se resume em cálculo direto de custos e tributos sobre o salário base, o que é pacificado, e posterior aplicação do lucro social”, a qual afirmou que a fórmula mais assertiva seria a seguinte:

- “Valor Total = VTSL / (100% - percentual de lucro)
Sendo que VTSL é o valor total sem o lucro, que corresponde a:
- $VTSL = \text{Valor do salário} + \text{Valor do salário} \times (\text{percentual de custos} + \text{tributos})$ ”

Com fundamento nas mesmas premissas do cálculo anterior, ela demonstrou que, com a aplicação de tal fórmula o valor a ser pago corresponderia ao valor de R\$2.148,23 - memória de cálculo, fl. 588/589 da Peça 47:

$$\text{VTSL} = [\text{valor do salário} + \text{valor do salário} \times (\text{percentual de custos e tributos})]$$

$$\text{VTSL} = [\text{valor do salário} + \text{valor do salário} \times (100\% / \text{taxa de tributos} + \text{taxa de custos})]$$

$$\text{VTSL} = [1.000,00 + 1.000,00 \times (69\% + 31\%)]$$

$$\text{VTSL} = [1.000,00 + 1.000,00 \times (100\%)]$$

$$\text{VTSL} = [1.000,00 + 1.000,00 \times (100 / 100)]$$

$$\text{VTSL} = 1.000,00 + 1.000,00 = 2.000,00$$

$$\text{Valor total} = \text{VTSL} / (100\% - \text{percentual de lucro})$$

$$\text{Valor total} = 2.000,00 / (100\% - 6,9\%)$$

$$\text{Valor total} = 2.000,00 / (93,1\%)$$

$$\text{Valor total} = 2.000,00 / (93,1/100)$$

$$\text{Valor total} = 2.000,00 / 0,931 = 2.148,23$$

Diante de tal demonstração o Diretor Geral exarou a manifestação de fl. 590 da Peça 47, pela ciência e concordância com a metodologia proposta pela Gerente Contábil, ressaltando que “... a fórmula esclarecida deve constar do contrato”.

Não obstante tal determinação, no instrumento contratual firmado ente a ICISMEP e a Associação Grupo Convivência Dona Dochinha, de 30/08/2019, fl. 591/613 da Peça 47, não foram dispostas de forma descritiva as regras para pagamento das despesas decorrentes, tendo sido observado que na cláusula terceira, relativa aos preços contratados, foi registrada a composição dos custos dos serviços (remunerações) a serem remunerados pela ICISMEP (69%/tributos, 31%/custos e 6,9%/lucro – total de 106,9%).

Especificamente na subcláusula 3.3 foi definido que “o percentual total indicado será aplicado sobre os custos constantes das Tabelas Próprias da ICISMEP, de acordo com os serviços demandados pela mesma à CONTRATADA que consistirá, ao final, no valor devido pelos serviços prestados”.

Diante da inconsistência verificada no edital, por meio do 1º Termo Aditivo, de 15/09/2019, fl. 615/617 da Peça 47, foi incluída na subcláusula 3.3 do acordo original a fórmula para

cálculo do valor a ser pago à contratada, conforme proposto pela Gerente Contábil da ICISMEP, fl. 587/589, e autorizado pelo Diretor Geral, fl. 590 da mesma Peça.

1.1 - O objeto do presente Termo Aditivo é a inclusão ao item 3.3 da Cláusula Terceira do Contrato acima referenciado, da fórmula a seguir descrita:

Valor Total = VTSL / (100% - percentual de lucro) = Valor a ser pago pela ICISMEP
Onde VTSL é o Valor Sem o Lucro.

1.2 - O cálculo do VTSL é:

VTSL = valor do salário + valor do salário x (percentual de custos + percentual de tributos).

Ressalte-se que, de fato, ficou evidenciado um erro material na fórmula para cálculo da remuneração da contratada, prevista no edital da licitação, conforme demonstrado nos autos do certame em análise.

Ocorre que, ao proceder à alteração nas condições editalícias ficou evidenciado que não foi adequada a nova fórmula de cálculo da remuneração, haja vista que, na forma do que nela foi definida, a aplicação do percentual de lucro da contratada passou a incidir sobre o somatório dos valores dos salários a serem pagos, acrescidos dos percentuais de custos e de tributos, valor este definido como VTSL (Valor Total Sem o Lucro).

Corroborar tal afirmativa o fato de que, conforme disposto na fórmula inserida no contrato, o valor a ser pago seria constituído do mencionado valor, denominado VTSL, dividido pelo cálculo da diferença de 100% menos o percentual de lucro.

Tendo como referência a demonstração realizada pela Gerente Contábil da ICISMEP à época, Senhora Lidiane Monteiro Coelho, fl. 587/589 da Peça 47, ao considerar o valor de determinado salário na importância de R\$1.000,00, pela proposta da Associação contratada o percentual de lucro (6,9%) seria remunerado no valor de R\$69,00, entretanto, pela fórmula proposta e inserida no acordo corresponderia a R\$148,23.

Ademais, os percentuais de custos e lucro, constantes da proposta comercial apresentada pela contratada, fl. 459 da Peça 47 (modelo constante do edital, fl. 121 da Peça 46), descritos no instrumento contratual, fl. 1257, todas da mesma Peça, indicaram que aos valores das remunerações pagas pelas prestações de serviços seriam aplicados percentuais de encargos referentes a tributos, custos e lucro, que somariam 106,9% (69%/tributos + 31%/custos + 6,9%/lucro), sem a sobreposição na aplicação de tais percentuais.

Desta forma, ficou caracterizado que a Senhora Lidiane Monteiro Coelho, Gerente Contábil da ICISMEP à época, que propôs nova fórmula para remuneração da contratada, bem como

o Senhor Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral daquela entidade, que aprovou a sugestão da fórmula e determinou a inserção dela nos termos contratuais, não observaram que a metodologia adotada representou a inserção de cláusula e condições em desconformidade com os termos da licitação e da proposta a que estava vinculada, em contrariedade ao disposto no *caput* do art. 41 c/c o § 1º do art. 54 da Lei Federal n. 8.666/93.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Informa-se que houve alteração estatutária da empresa Associação Grupo Convivência Dona Dochinha, que passou a ser denominada Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS, conforme registrado no 8º Termo Aditivo, de 27/08/2021, fl. 649/650 da Peça 47.

Registre-se que, conforme os Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) – Concorrência Pública n. 01/2019 - Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS, Peças 54 a 56, e a Planilha de Apuração da Concorrência 01/2019, fl. 16 da Peça 33, o valor dos serviços gerais prestados pela empresa IDDS, no período de dezembro de 2019 a fevereiro de 2022, correspondeu ao total de R\$42.041.291,08.

Nesses relatórios foi comprovada a aplicação, pela ICISMEP, da fórmula para o cálculo do VTSL e do lucro da contratada, prevista no 1º Termo Aditivo ao contrato firmado entre as partes, uma vez que, tendo como base o valor descrito na coluna “Salário” e considerando os dias trabalhados, o resultado registrado na coluna “Valor da Fatura do Mês” corresponde à aplicação dela $[\text{Salário} \times 100\% (\text{tributos} + \text{custos})] / 0,931$ (taxa de lucro de 6,9%).

Releva notar que, em decorrência da aplicação da fórmula na forma alterada inserida no contrato na execução das despesas, ficou evidenciada a prática de ato ilegítimo e antieconômico, que resultou em prejuízo à ICISMEP na importância total de R\$1.550.503,83, conforme demonstrado abaixo:

Cálculo do lucro de acordo com a fórmula prevista no 1º Termo Aditivo e utilizada na execução do contrato:

$VTSL = [\text{valor do salário} + (\text{valor do salário} \times 100\% / \text{taxa de tributos} + \text{taxa de custos})]$

$VTSL = [19.570.221,00 + (19.570.221,00 \times 100\% / 69\% + 31\%)]$

$VTSL = [19.570.221,00 + (19.570.221,00 \times 1)] = 39.140.442,00$

$\text{Valor total} = VTSL / 100\% - 6,9\% = 39.140.442,00 / 93,1\% = 39.140.442,00 / 0,931 = 42.041.291,08$

$\text{Lucro} = 42.041.291,08 - 39.140.442,00 = 2.900.849,08$

Cálculo do lucro de acordo com o previsto nos subitens 8.4 e 8.5 do Anexo I do Edital:

$\text{Valor total} = \{\text{valor do salário} + [\text{valor do salário} \times (\text{taxas de tributos} + \text{de custos} + \text{de lucros})]\}$

$\text{Valor total} = \{19.570.221,00 + [19.570.221,00 \times (69\% + 31\% + 6,9\%)]\}$

$\text{Valor total} = \{19.570.221,00 + [19.570.221,00 \times 106,9\%]\}$

$\text{Valor total} = 19.570.221,00 + 20.920.566,25 = 40.490.787,25$

$\text{Lucro} = 40.490.787,25 - 39.140.442,00 = 1.350.345,25$

Diferença do lucro considerando a fórmula do 1º Termo Aditivo e a fórmula do edital:

$2.900.849,08 - 1.350.345,25 = 1.550.503,83$

Cabe informar, ainda, que o Senhor Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral, signatário do 1º Termo Aditivo firmado com a Associação vencedora do certame, em 15/09/2019, não demonstrou, junto ao processo, o cumprimento do prazo de publicação daquele instrumento para eficácia daquele ato, uma vez que tal procedimento ocorreu de forma intempestiva, apenas em 25/03/2020, fl. 624 da Peça 47, contrariando o parágrafo único do art. 61 da Lei Federal n. 8.666/93.

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

2.4.2 Objetos nos quais o achado foi constatado

- Processo Licitatório n. 15/2019 – Concorrência n. 01/2019;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos).

2.4.3 Critérios

- *caput* do art. 41, § 1º do art. 54 e parágrafo único do art. 61 da Lei Federal n. 8.666/93.

2.4.4 Evidências

- Itens 8.4 e 8.5 do Anexo I do Edital (Projeto Básico), fl. 102 – Peça 46;
- Memorando n. 114/2019 do Diretor Geral da ICISMEP, fl. 586 - Peça 47;
- Nota de Esclarecimento da Gerente Contábil, fl. 587/589 - Peça 47;
- Contrato n. 13/2019, fl. 591/613 - Peça 47;
- Primeiro Termo Aditivo, fl. 615/617 - Peça 47;
- Publicação do extrato do 1º Termo Aditivo, fl. 624 - Peça 47;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2019 - Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS, Peças 54 a 56.

2.4.5 Causas prováveis

- Não identificadas.

2.4.6 Efeitos

- Prejuízo aos cofres da entidade em decorrência da alteração da fórmula de remuneração da contratada (real);
- Execução contratual sem a eficácia da alteração realizada ao acordo original pelo 1º Termo Aditivo, em função da publicação intempestiva do extrato dele (real).

2.4.7 Responsáveis

Lidiane Monteiro Coelho			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Gerente Contábil	Propor nova fórmula para cálculo da remuneração da associação contratada	A prática constatada resultou na modificação indevida da metodologia de remuneração e o consequente prejuízo aos cofres da entidade	Era possível esperar que o agente público tivesse conhecimento das disposições editalícias e das regras constantes da Lei Federal n. 8.666/93

Eustáquio da Abadia Amaral			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Diretor Geral	Autorizar a inserção da fórmula para cálculo da remuneração da associação contratada nas cláusulas contratuais	A prática constatada resultou na modificação indevida da metodologia de remuneração e o consequente prejuízo aos cofres da entidade	Era possível esperar que os agentes públicos tivessem conhecimento das disposições editalícias e das regras constantes da Lei Federal n. 8.666/93
	Firmar termo aditivo ao contrato firmado entre a entidade e a associação e não demonstrar a publicação tempestiva do extrato daquele documento, como condição para eficácia do ato	A sistemática constatada resultou na execução contratual cuja modificação processada não tinha eficácia	Era possível esperar que os agentes públicos tivessem conhecimento das disposições constantes da Lei Federal n. 8.666/93

2.4.8 Proposta de Encaminhamento

Propõe-se que este Tribunal determine que a ICISMEP proceda à correção das regras de cálculo da remuneração do Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS (Associação Grupo Convivência Dona Dochinha à época do processo licitatório), contratado por meio do Processo Licitatório n. 15/2019, na modalidade Concorrência Pública n. 01/2019, caso o acordo ainda esteja em vigor.

2.5 Falhas na realização do controle e avaliação dos serviços médicos contratados

2.5.1 Descrição da situação encontrada

Para comprovação das despesas realizadas pela ICISMEP com a prestação de serviços médicos referentes às concorrências e dispensas de licitação analisadas neste relatório, relacionadas no quadro à fl. 11, foram apresentados relatórios de despesas realizadas pelo consórcio (dossiês de pagamentos), conforme Peças 19; 34; 35; 44; 43; 59 a 66; 54 a 56; e 57 e 58).

Constam **em todos os dossiês de pagamentos** quadro de “Avaliação de Fornecedores e Solicitação de Pagamento” preenchidos conforme exemplo abaixo, retirado da fl. 10 do arquivo 01-Dossie Contagem, constante das Peças 59 a 66:

Avaliação de Fornecedores e Solicitação de Pagamento

Data de Emissão: 04 de fevereiro de 2022	Número da Avaliação: 102555-22022
Empresa: SERMEP	CNPJ: 20.231.343/0001-74

PAC Nº: 69/2020	Modalidade: 1	AF/AS: 15.36/2022	Contrato/Ata: 33/2020	BPM:
-----------------	---------------	-------------------	-----------------------	------

FORNECIMENTO DE MATERIAIS	SIM	NÃO	N/A
Todos os itens da Ordem de Fornecimento foram devidamente entregues nas quantidades solicitadas e valores firmados?			X
Foram entregues de acordo com o prazo estabelecido no Edital / Ordem de Fornecimento?			X
Correspondem às especificações propostas pelo fornecedor e exigidas pela i.CISMEP?			X
Apresentam-se dentro do prazo de validade exigidas pelas normas técnicas?			X
Estão condicionados em embalagens adequadas à perfeita conservação em estoque e conforme Normas Técnicas?			X

FORNECIMENTO DE SERVIÇOS	SIM	NÃO	N/A
Os serviços foram executados dentro das normas e exigências do Contrato / Ordem de fornecimento?	X		
As metas e objetivos propostos foram plenamente alcançados?	X		
A prestação dos serviços se deu dentro do prazo estabelecido pela i.CISMEP?	X		
Os serviços foram realizados dentro dos padrões técnicos de qualidade?	X		
A qualidade dos SERVIÇOS estão de acordo com as exigências do i.CISMEP e o proposto pelo contratado?	X		

Diante disso, a equipe de auditoria solicitou, por meio do Comunicado de Auditoria n. 02 (item 2.2.8, Peça 06), as documentações de controle que embasaram as respostas “SIM” referentes ao item “Fornecimento de Serviços” das Avaliações de Fornecedores acima. Em resposta, (Peça 36) a assessoria jurídica do ICISMEP informou que:

Quanto aos documentos solicitados no subitem 2.2.8: No que pertine aos documentos solicitados no subitem 2.2.8, informamos que se constituem em atos de controle os relatórios de prestação de serviços que compõem os dossiês de pagamento, bem como a própria fiscalização/gestão contatual, esta compreendida nos atos de exame, verificação, controle, vistoria e inspeção, realizados ininterruptamente durante toda a vigência dos instrumentos contratuais.

Posteriormente, a equipe solicitou, por meio do Comunicado de Auditoria n. 05 (Peça 12), “relatórios de serviços que demonstrem as atividades realizadas, os indicadores de nível de serviço e as intercorrências técnicas relacionadas à execução dos serviços” e “histórico de gestão do contrato contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução”, referentes à Concorrência n. 01/2020 (SERMEP Serviços Médicos Ltda) e à Concorrência n. 01/2021 (Avante Social).

Em resposta referente a Concorrência n. 01/2021 - Avante Social (fls. 01 a 03 da Peça 37), a instituição informou sobre alinhamento institucional para mitigação de falhas na operacionalização do contrato, notificação do contratado por descumprimento de cláusula referente a pagamento de médicos, monitoramento do andamento, ferramentas de interlocução com o contratado relativas a questões operacionais da execução do contrato.

Em resposta referente a Concorrência n. 01/2020 - SERMEP Serv. Médicos Ltda (fls. 04 da Peça 37), informou apenas que *“em relação aos relatórios de serviços, elucidamos que estes são documentos que compõem os dossiês de pagamento”* já encaminhados. Afirmou ainda que *“na execução do contrato em apreço não foram registradas intercorrências por ação ou omissão da contratada [SERMEP Serviços Médicos] que demandasse sua formalização”*.

Diante das respostas aos Comunicados de Auditoria e da análise dos dossiês de pagamentos de despesas e relatórios de prestação de serviços médicos verificou-se que o efetivo controle da prestação de serviços médicos executados nas unidades dos municípios consorciados pelos contratados pela ICISMEP é realizado pelos próprios municípios e não pelo consórcio. São os municípios que elaboram e apresentam os Relatórios de Serviços Médicos, assinados pelos Secretários Municipais de Saúde, contendo os dados referentes à prestação dos serviços pelos profissionais.

O consórcio, além da gestão operacional do contrato, faz apenas a conferência de quantitativos e valores dos Relatórios de Serviços Médicos constantes dos dossiês de pagamentos de despesas, referendando os relatórios com os quantitativos de serviços e valores elaborados pelos municípios. Não foram trazidos documentos ou mesmos elementos que comprovem a atuação do consórcio no efetivo controle das despesas referentes à prestação de serviços médicos por ele contratada e prestados no âmbito dos municípios, contrariando o inciso III do art. 58 da Lei Federal n. 8.666/93.

Não há evidenciação, nas respostas, de que o consórcio faça alguma checagem, verificação ou tenha alguma influência direta nos procedimentos realizados que culminaram na elaboração dos relatórios de serviços médicos supostamente prestados nas unidades dos municípios, registrados nos dossiês de pagamento.

Não foi apresentada qualquer evidência de participação das empresas contratadas (Avante Social e SERMEP), que subcontratam a totalidade da prestação dos serviços (ver item 2.3), na elaboração, checagem ou verificação dos relatórios de serviços prestados por seus contratados nas unidades dos municípios.

Não foram também apresentados “Relatórios de Serviços” das empresas contratadas que demonstrassem as atividades realizadas, os indicadores de nível de serviço e as intercorrências técnicas relacionadas à execução dos serviços, e “Histórico de Gestão do Contrato” contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução, documentação exigida nos itens 4.11.4 e 5.1.4 do Anexo I do edital da Concorrência Pública n. 01/2021 - Avante Social e nos itens 4.7.4 e 5.1.3 do Anexo I do edital da Concorrência Pública n. 01/2020 – SERMEP Serviços Médicos.

2.5.2 Objetos nos quais o achado foi constatado

- Edital da Concorrência Pública n. 01/2021 - Avante Social;
- Edital da Concorrência Pública n. 01/2020 – SERMEP Serviços Médicos;
- Respostas aos Comunicado de Auditoria n. 02 e n. 05.

2.5.3 Critérios

- inciso III do art. 58 da Lei Federal n. 8.666/93;
- Itens 4.11.4 e 5.1.4 do Anexo I do edital da Concorrência Pública n. 01/2021 - Avante Social;
- Itens 4.7.4 e 5.1.3 do Anexo I do edital da Concorrência Pública n. 01/2020 – SERMEP Serviços Médicos.

2.5.4 Evidências

- Justificativa referente ao item 2.2.8 do Comunicado de Auditoria n. 02 (Peça 36);
- Respostas aos itens 7 e 8 do Comunicado de Auditoria n. 05 (Peça 37);

- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) da Concorrência n. 01/2020 - SERMEP Serviços Médicos (Peças 59 a 66) e da Concorrência n. 01/2021 - Avante Social (Peça 19).

2.5.5 Causas prováveis

- Não identificadas.

2.5.6 Efeitos

- Risco de pagamentos indevidos de serviços que não foram realizados (potencial);
- Risco de responsabilização, solidária ou subsidiária, referente a encargos trabalhistas e previdenciários sobre a contratação de serviços médicos terceirizados (potencial).

2.5.7 Responsável

Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Diretor Geral da ICISMEP no período de janeiro de 2020 até a data da auditoria, ordenador de despesas por delegação nos termos da Res. n. 88/2019 e Res. n. 07/2021, e signatário dos contratos e termos aditivos	Permitir que o efetivo controle da prestação de serviços médicos executados nas unidades dos municípios consorciados pelos contratados pela ICISMEP fosse realizado pelos próprios municípios e não pelo consórcio; Deixar de exigir documentos de controle exigidos nos editais das Conc. n. 01/2020 e Conc. n. 01/2021	A prática constatada resultou no descumprimento das normas editalícias e legais	Era possível esperar que o agente público tivesse conhecimento das disposições dos editais de concorrência e da Lei Federal n. 8.666/93

2.5.8 Proposta de Encaminhamento

Propõe-se que este Tribunal determine que a ICISMEP implemente controles efetivos sobre todos os serviços médicos por ela contratados, bem como os controles previstos nos editais dos processos licitatórios.

2.6 Não foi obedecida a vedação de participação direta ou indireta de servidor municipal na execução do serviço licitado

2.6.1 Descrição da situação encontrada

No período auditado, a ICISMEP realizou a contratação da SERMEP Serviços Médicos por meio do Processo Licitatório n. 69/2020 - Concorrência Pública n. 01/2020, e da Avante Social por meio do Processo Licitatório n. 75/2021 - Concorrência Pública n. 01/2021, para a prestação de serviços especializados em saúde humana. Parte relevante dessas contratações se referem a prestação de serviços de atendimento médico e plantões médicos nas unidades de saúde dos municípios consorciados, os quais firmaram com a ICISMEP contratos administrativos para a prestação desses serviços com base no art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007 (ver item 2.1).

Os serviços médicos contratados pela ICISMEP para atendimento da demanda dos municípios consorciados não são prestados diretamente por ela, que subcontrata a prestação dos serviços por meio dos procedimentos licitatórios acima citados (ver item 2.3). Por sua vez, as empresas contratadas pelo consórcio também não prestam os serviços diretamente, mas subcontratam médicos constituídos como pessoas jurídicas para prestar os serviços nos municípios.

Nos termos do inciso III do art. 9º da Lei Federal n. 8.666/1993, “*não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários*”, “*servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação*”.

Disposições neste mesmo sentido foram estabelecidas no Item 6.2.9 do edital da Concorrência n. 01/2020, fls. 241 da Peça 45, e no Item 6.2.8 do edital da Concorrência n. 01/2021, fls. 545 da Peça 48.

Importante ressaltar que, de acordo com §1º do art. 6º da Lei Federal n. 11.107/2005, o consórcio integra a administração indireta dos entes consorciados, devendo observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação e à celebração de contratos, segundo § 2º do art. 6º da mesma lei.

No entanto, em cruzamento de dados do Cadastro de Agentes Públicos do Estado de Minas Gerais – CAPMG e das relações de médicos constituídos por pessoas jurídicas (PJ's) subcontratados pela licitante vencedora da Concorrência n. 01/2020, SERMEP Serviços Médicos, e pela licitante vencedora da Concorrência n. 01/2021, Avante Social, fornecidas pela ICISMEP

(Peça 20), ficou evidenciado que 354 médicos contratados para prestação de serviços de atendimento médico e plantões médicos nas unidades de saúde dos municípios são servidores de municípios consorciados, conforme Análise de Agentes Públicos dos Municípios Consorciados (Peça 38), realizada com auxílio do CAPMG, em contrariedade ao disposto no inciso III do art. 9º da Lei Federal n. 8.666/93 c/c Item 6.2.9 do edital da Concorrência n. 01/2020 e no Item 6.2.8 do edital da Concorrência n. 01/2021.

2.6.2 Objetos nos quais o achado foi constatado

- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2020 - SERMEP Serviços Médicos;
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2021 - Avante Social;
- Relação de médicos contratados pela SERMEP Serviços Médicos;
- Relação de médicos contratados pela Avante Social;
- Cadastro de Agentes Públicos do Estado de Minas Gerais – CAPMG.

2.6.3 Critérios

- inciso III do art. 9º da Lei Federal n. 8.666/93;
- item 6.2.9 do edital da Concorrência n. 01/2020;
- item 6.2.8 do edital da Concorrência n. 01/2021.

2.6.4 Evidências

- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2020 - SERMEP Serviços Médicos (Peças 59 a 66);
- Relatórios de despesas realizadas (dossiês de pagamentos) - Concorrência Pública n. 01/2021 - Avante Social (Peça 19);
- Relação de médicos contratados pela SERMEP Serviços Médicos (CP 01/2020) e Avante Social (CP 01/2021) - (Peça 20);
- Análise de Agentes Públicos dos Municípios Consorciados – CAPMG (Peça 38).

2.6.5 Causas prováveis

- Não identificadas.

2.6.6 Efeitos

- Risco de contratação de pessoal de acordo com interesses particulares em detrimento de interesses da administração e da obediência às regras constitucionais de provimento de cargo público (potencial);
- Possibilidade de acumulação de cargo ou emprego público, de exercício de função em horários incompatíveis e de recebimento de remuneração acima dos limites legais (potencial).

2.6.7 Responsável

Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Diretor Geral da ICISMEP no período de janeiro de 2020 até a data da auditoria, ordenador de despesas por delegação nos termos da Res. n. 88/2019 e Res. n. 07/2021, e signatário dos contratos e termos aditivos	Permitir o descumprimento da vedação de participação, direta ou indireta, de servidores municipais na execução dos serviços de atendimento médico e plantões médicos nas unidades de saúde dos municípios consorciados	A prática constatada resultou na contratação de prestador de serviços em unidades de saúde dos municípios em desacordo com a legislação	Era possível esperar que o agente público tivesse conhecimento das disposições dos editais de concorrência e da Lei Federal n. 8.666/93

2.6.8 Proposta de Encaminhamento

Propõe-se que este Tribunal determine que a ICISMEP implemente controles efetivos sobre todos os serviços médicos contratados e oferecidos aos municípios consorciados.

3 CONCLUSÃO

Realizada a presente auditoria, constatou-se que:

- **Achado 2.1:** Não foram obedecidas as normas legais pertinentes na contratualização da ICISMEP com os municípios consorciados para prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios;

Critérios inobservados: parágrafo único do art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007; Consulta n. 896.648 deste Tribunal; Acórdão TCU n. 352/2016 – Plenário; Consulta n. 1.024.677 deste tribunal;

Responsáveis: João Luiz Teixeira – Secretário Executivo de 01/01 a 01/12/2020; Elson da Silva Santos Junior– Secretário Executivo de 01/01/2021 até a data da auditoria; Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral;

- **Achado 2.2:** Apropriação de desconto incidente sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, cobrança de taxa administrativa e inserção do PASEP nas TSPS em desacordo com as normas legais pertinentes;

Critérios inobservados: *Caput* do art. 71 da Lei Federal n. 8.666/93; Disposições contratuais constantes dos contratos administrativos firmados entre os municípios consorciados e a ICISMEP;

Responsáveis: João Luiz Teixeira – Secretário Executivo de 01/01 a 01/12/2020; Elson da Silva Santos Junior– Secretário Executivo de 01/01/2021 até a data da auditoria; Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral;

- **Achado 2.3:** As empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos por meio da Concorrência Pública n. 01/2020 e da Concorrência Pública n. 01/2021 subcontrataram indevidamente a prestação dos serviços;

Critérios inobservados: *caput* do art. 72 da Lei Federal n. 8.666/93; item 8.3 do Anexo I do edital e Cláusula 12ª do contrato da Concorrência n. 01/2020; item 8.4 do Anexo I do edital e Cláusula 11ª do contrato da Concorrência n. 01/2021; Acórdãos TCU – Plenário ns. 1.045/2006, 774/2207, 1.805/2010 e n. 2.189/2011;

Responsável: Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral;

- **Achado 2.4:** Não foram obedecidas as regras licitatórias na formalização da Concorrência n. 01/2019;
CrITÉRIOS inobservados: *caput* do art. 41, §1º do art. 54 e parágrafo único do art. 61 da Lei Federal n. 8.666/93;
Responsáveis: Lidiane Monteiro Coelho, Gerente Contábil à época; Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral;

- **Achado 2.5:** Falhas na realização do controle e avaliação dos serviços médicos contratados
CrITÉRIOS inobservados: inciso III do art. 58 da Lei Federal n. 8.666/93; itens 4.11.4 e 5.1.4 do Anexo I do edital da Concorrência Pública n. 01/2021 - Avante Social; itens 4.7.4 e 5.1.3 do Anexo I do edital da Concorrência Pública n. 01/2020 – SERMEP Serviços Médicos;
Responsável: Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral;

- **Achado 2.6:** Não foi obedecida a vedação de participação direta ou indireta de servidor municipal na execução do serviço licitado;
CrITÉRIOS inobservados: inciso III do art. 9º da Lei Federal n. 8.666/93; item 6.2.9 da Concorrência n. 01/2020; item 6.2.8 da Concorrência n. 01/2021;
Responsável: Eustáquio da Abadia Amaral – Diretor Geral.

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DA AUDITORIA

Diante do exposto, propõe-se a citação para manifestação, nos termos do *caput* do art. 187 da Resolução n. 12/2008, dos agentes públicos a seguir relacionados, indicados como responsáveis pelos achados:

Responsáveis	Qualificação	Achados
Eustáquio da Abadia Amaral	Diretor Geral no período analisado	2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6
João Luiz Teixeira	Secretário Executivo de 01/01 a 01/12/2020	2.1; 2.2
Elson da Silva Santos Junior	Secretário Executivo de 01/01/2021 até a data da auditoria	2.1; 2.2
Lidiane Monteiro Coelho	Gerente Contábil (à época do apontamento)	2.4

Art. 187. Na etapa de instrução, cabe a apresentação de alegações de defesa ou justificativas no prazo determinado quando da citação ou intimação do responsável, salvo na hipótese de fato novo superveniente que afete questão processual ou o mérito do processo, ou se comprovar, dentro daquele prazo, a ocorrência de justa causa, mediante autorização do Relator.

Ressalte-se que o descumprimento das normas indicadas neste relatório é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85, bem como o ressarcimento ao erário na forma do art. 86 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios, 23 de novembro de 2022.

Márcio Luiz Viana Sant'Anna
Analista de Controle Externo
TC 1.777-6

Paulo Roberto Ferrão
Analista de Controle Externo
TC 1.778-4

Edison Inácio Gomes
Analista de Controle Externo
TC 1.739-3

5 ANEXOS

Anexo I

Fundamentação legal

- Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988 – Estabelece os princípios e normas da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei Federal n. 4.320, de 17/03/1964 – Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços;
- Lei Complementar Federal n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), de 04/05/2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- Lei Federal n. 8.666, de 21/06/1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei Federal n. 11.107/2005 – Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos;
- Decreto Federal n. 6.017/2007 – Regulamenta a Lei Federal n. 11.107/2005;
- Lei Federal n. 8.080/1990 – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes;
- Decreto Federal n. 7.508/2011 – Regulamenta a Lei Federal n. 8.080/1990;
- Portaria MS n. 2.567/2016 – Dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS;
- 15ª Alteração do Contrato de Consórcio da ICISMEP;
- Acórdãos TCU – Plenário ns. 1.045/2006, 774/2207, 1.805/2010, n. 2.189/2011 e n. 352/2016;
- Consultas n. 896.648 e n. 1.024.677 deste Tribunal.

Anexo II

Processos referentes à ICISMEP no SGAP a partir de 2015

Item	Processo/Documento no TCE/MG	Natureza	Ano	Processo ICISMEP	Objeto	Serviços Médicos? (S/N)
1	Documento 6.278.811/2020	Documento	2020	Concorrência n. 01/2020	Contratação de empresa para a prestação de serviços especializados em saúde humana, com perfil de gestão médica e operacional, em nível ambulatorial e hospitalar, com possibilidade de disponibilização de equipamentos e incorporação de tecnologias, para atuação em toda a área de abrangência da ICISMEP	S
2	Processo 969.113	Denúncia	2015	Pregão Presenc. n. 73/2015	Registro de preços para a futura e eventual terceirização da administração dos serviços de alimentação para a coletividade	N
3	Processo 969.142	Denúncia	2015	Pregão Presenc. n. 30/2015	Registro de preços para futura e eventual prestação de serviços médicos ambulatorial e hospitalar, constituída por equipe especializada com capacidade técnica, humana e tecnológica	S
4	Processo 980.412	Denúncia	2016	Pregão Presenc. n. 04/2016	Registro de preço para futura e eventual prestação de serviço de exames complementares de ressonância magnética e medicina nuclear	S
5	Processo 1.007.552	Denúncia	2017	Pregão Presenc. n. 09/2017	Prestação de serviço de gestão e operação logística de fluxo de materiais médico-hospitalares, medicamentos, medicamento de controle especial, correlatos, opme, saneantes domissanitários, cosméticos, produtos de higiene, material de escritório, equipamentos, móveis, materiais médico hospitalares e demais	N
6	Processo 1.013.278	Denúncia	2017	Pregão Presenc. n. 40/2017	Prestação de serviço de gestão e operação logística de fluxo de materiais médico-hospitalares, medicamentos, medicamento de controle especial, correlatos, opme, saneantes domissanitários, cosméticos, produtos de higiene, material de escritório, equipamentos, móveis, materiais médico hospitalares e demais definidos pela ICISMEP	N
7	Processo 1.040.536	Denúncia	2018	Pregão Presenc. n. 11/2018	Prestação de serviços médicos especializados, em nível ambulatorial e hospitalar, constituída por equipe especializada com capacidade técnica, humana e tecnológica	S
8	Processo 1.058.835	Edital de Licitação	2019	Pregão Presenc. n. 07/2019	Contratação de Pessoa Jurídica para a Prestação de Serviços Médicos Especializados agregados à Gestão de Escalas e Atividades Médicas Assistenciais a serem executados em unidade de saúde de quaisquer dos Municípios consorciados ou que venham a se consorciar à ICISMEP das Microrregiões de Betim, Itaúna e Contagem, visando atendimento das demandas que lhe sejam direcionadas pelos respectivos entes	S
9	Processo 1.066.513	Tomada de Contas	2019	Termo de Cooperação n. 09/2015 - Convênio n. 09/2016	Gestão de serviço de urgência e emergência, com administração e fornecimento de serviços médicos para as unidades UPA Joanico Cirilo de Abreu e Hospital Municipal São Judas Tadeu	S
10	Processo 1.066.545	Denúncia	2019	Concorrência n. 01/2019	Contratação de entidade filantrópica para prestar serviços de apoio técnico operacional, administrativo e de serviços gerais nas atividades desenvolvidas pela instituição junto a seus entes consorciados	N

11	Processo 1.077.014	Denúncia	2019	Pregão Eletr. n. 50/2019	Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na realização de auditorias setoriais de natureza previdenciária , (...) especialmente para revisão, apuração e análise da base de cálculo previdenciária dos municípios consorciados interessados (...) e capacitação dos servidores públicos municipais (...), bem como prestar apoio no acompanhamento da tramitação processual correlata	N
12	Processo 1.084.542	Representação	2020	Pregão Presenc. n. 07/2019	Contratação de Pessoa Jurídica para a Prestação de Serviços Médicos Especializados agregados à Gestão de Escalas e Atividades Médicas Assistenciais a serem executados em unidade de saúde de quaisquer dos Municípios consorciados ou que venham a se consorciar à ICISMEP das Microrregiões de Betim, Itaúna e Contagem, visando atendimento das demandas que lhe sejam direcionadas pelos respectivos entes	S
13	Processo 1.095.332	Denúncia	2020	Pregão Eletr. n. 70/2020	Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de Sistemas de Gestão Pública em WEB integrada (...) e capacitação dos servidores para uso das ferramentas	N
14	Processo 1.114.481	Denúncia	2022	Pregão Eletr. n. 01/2022	Futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis em rede especializada de serviços	N
15	Processo 1.114.507	Denúncia	2022	Pregão Eletr. n. 90/2021	Registro de preços para futura e eventual aquisição de Equipamentos de Diagnóstico por Imagem, incluindo a instalação, com os devidos laudos de calibração, além do fornecimento de materiais para o funcionamento específico das tecnologias	N