



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1.135.296/2022
Natureza: Auditoria
Relator: Conselheiro Agostinho Patrus
Referência: Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (ICISMEP)
Responsáveis: Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral
João Luiz Teixeira, Secretário Executivo de 1/1 a 1/12/2020
Elson da Silva Santos Junior, Secretário Executivo 1/1/2021 até a data da auditoria
Lidiane Monteiro Coelho, Gerente Contábil
Elenice Aparecida Costa, fiscal dos Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021
Vanilda da Silva Maia, fiscal do Contrato nº 32/2021
Miriam Freitas Nogueira Anastácio, fiscal do Contrato nº 32/2021

RELATÓRIO

1. Auditoria de conformidade sobre contratações, licitações e a execução de serviços médicos e serviços gerais pelo consórcio público INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAPEBA (ICISMEP) durante o período de 2020 a março de 2022.

2. Realizada no período de 24/3 a 8/9/2022 em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2022, a auditoria atende ao pedido formulado pelo Ministério Público de Contas no âmbito da Representação nº 1.084.542.

3. Em 23/11/2022, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios (CAM) apresentou os seguintes achados (peça 67):

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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;

Achado 2.3: As empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos por meio da Concorrência Pública nº 01/220 e da Concorrência Pública n 01/2021 subcontrataram indevidamente a prestação dos serviços;

Achado 2.4: Não foram obedecidas as regras licitatórias na formalização da Concorrência nº 01/2019;

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

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

4. Assim, propôs a citação dos responsáveis, Srs. Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral, João Luiz Teixeira, Secretário Executivo de 1/1 a 1/12/2020, Elson da Silva Santos Junior, Secretário Executivo a partir de 1/1/2021, e Lidiane Monteiro Coelho, Gerente Contábil.

5. Os Srs. Eustáquio, Elson e Lidiane apresentaram defesa conjunta (peça 84). O Sr. João não se manifestou no processo (peça 89).

6. No reexame de 15/6/2023, a CAM concluiu pela manutenção de todos os achados de auditoria (peça 90).

7. No parecer de 17/8/2024, o MPC-MG opinou pelo reconhecimento das irregularidades, pela aplicação de multa e pela expedição de determinações aos gestores da ICISMEP. Entendeu que os fiscais dos contratos também eram responsáveis pelos achados 2.5 e 2.6. Ao final, requereu a deflagração de nova ação de controle e a publicação de matéria no portal do TCE-MG sobre a ilegalidade da modelagem de contratualização analisada (peça 93).

8. Considerando o parecer ministerial, o Relator determinou a intimação do presidente da ICISMEP para que indicasse os responsáveis pela fiscalização dos contratos decorrentes das Concorrências nº 01/2020 e nº 01/2021 (peça 94).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

9. O consórcio apontou as agentes e encaminhou documentos comprobatórios (peças 96 e 97/100).

10. O Relator determinou a citação das Sras. Elenice Aparecida Costa, Fernanda Oliveira dos Anjos, Miriam Freitas Nogueira Anastácio e Vanilda Silva Maia (peça 102).

11. As empregadas públicas apresentaram manifestação conjunta, na qual requereram a individualização das condutas para o exercício do contraditório (peça 114).

12. Em 5/4/2024, o Relator esclareceu que as agentes deveriam apresentar defesa em relação aos achados 2.5 e 2.6, nos termos do parecer do MPC-MG (peça 120).

13. As interessadas foram intimadas e apresentaram defesa conjunta e documentos anexos (peças 127 e 125, 126 e 128).

14. Na análise de 28/6/2024, a Coordenadoria de Auditoria de Consórcios e Terceiro Setor (CACTS) entendeu que a Sra. Fernanda não era responsável pelos apontamentos examinados. No mérito, ratificou os achados 2.5 e 2.6 e concluiu pela responsabilidade das fiscais dos contratos, Sras. Elenice, Vanilda e Miriam, e do Diretor Geral do consórcio (peça 130).

15. Os autos vieram ao MPC-MG em 28/6/2024.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Dos limites deste parecer

16. No parecer de 17/8/2024, o MPC-MG MG divergiu parcialmente da unidade técnica apenas em relação à responsabilização dos agentes, pois entendeu que os fiscais do contrato também deveriam responder pelos achados 2.5 e 2.6, referentes às falhas na realização do controle e avaliação dos serviços médicos contratados, e ao descumprimento da vedação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

participação direta ou indireta de servidor municipal no serviço licitado (peça 93).

17. As irregularidades identificadas na execução dos Contratos nº 33/2020 (SERMEP – SERVIÇOS MÉDICO) e nº 32/2021 (INSTITUTO JURÍDICO PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA E SAÚDE – AVANTE SOCIAL), decorrentes das Concorrências nº 01/2020 e nº 01/2021).

18. O Relator decidiu reabrir a instrução processual e determinou a citação dos fiscais do contrato (peças 94, 102 e 120).

19. Neste sentido, o presente parecer se limita à análise da defesa conjunta oferecida pelas Sras. Elenice Aparecida Costa, Fernanda Oliveira dos Anjos, Miriam Freitas Nogueira Anastácio e Vanilda Silva Maia, especificamente quanto aos achados 2.5 e 2.6.

II. Da regularidade da citação das fiscais do contrato

20. Em cumprimento à determinação de citação, a Secretaria da Primeira Câmara enviou correspondências às Sras. Elenice Aparecida Costa, Fernanda Oliveira dos Anjos, Miriam Freitas Nogueira Anastácio e Vanilda Silva Maia (peças 102 e 103/108).

21. Os avisos de recebimento dos ofícios direcionados às Sras. Elenice, Miriam e Fernanda foram recebidos, assinados e juntados aos autos (peças 109/111). Entretanto, o AR referente à citação da Sra. Vanilda não retornou ao TCE-MG. Diante disso, a Coordenadora de Protocolo e Triagem certificou que, em consulta ao Informativo dos Correios, foi registrada a entrega da correspondência ao destinatário em 22/12/2023 (peças 112/113).

22. O MPC-MG esclarece que a mera certificação sobre informação disponível no site dos correios não é suficiente para comprovar a citação válida no processo de contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

23. O art. 245, §3º, da Resolução nº 24/2023¹, tal como o art. 166, §2º da Resolução nº 12/2008, estabelece que as citações realizadas pelo correio serão comprovadas mediante a juntada aos autos do aviso de recebimento entregue no domicílio ou residência do destinatário, contendo o nome de quem recebeu.

24. Ocorre que, no caso em análise, foi apresentada manifestação conjunta subscrita pelas quatro agentes citadas, incluindo a Sra. Vanilda (peça 114). As procurações que outorgaram poderes à advogada constam às peças 115/118.

25. O comparecimento espontâneo da parte supre a falta ou a nulidade da citação, conforme disposições dos arts. 245, §6º, da Resolução nº 24/2023² e 239, § 1º, do CPC³.

26. O MPC-MG conclui que as Sras. Elenice Aparecida Costa, Fernanda Oliveira dos Anjos, Miriam Freitas Nogueira Anastácio e Vanilda Silva Maia foram regularmente citadas nos autos.

III. Preliminar - Ilegitimidade passiva da Sra. Fernanda Oliveira dos Anjos – Nomeação após o período auditado

27. A defesa apontou que a Sra. Fernanda Oliveira dos Anjos foi contratada pelo consórcio em 14/4/2023 e designada como fiscal dos Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021 a partir de 17/4/2023, após o marco final do período auditado.

28. Considerando os comprovantes de nomeação e exoneração da Sra. Elenice, nos dias 19/8/2020 e 22/3/2023, respectivamente, bem como de designação da Sra. Fernanda para a gestão dos Contratos nº 32/2021 e nº 33/2020 em 17/4/2023, entende-se que assiste razão

¹ Art. 245. A integração das partes no processo, bem como a comunicação do ato ou decisão do Tribunal será feita mediante:

§ 3º As citações realizadas pelo correio serão comprovadas mediante juntada aos autos do aviso de recebimento entregue no domicílio ou residência do destinatário, contendo o nome de quem o recebeu.

² § 6º O comparecimento espontâneo da parte supre a citação ou a intimação, quando lhe for dada ciência dos termos do despacho ou da decisão, assumindo a parte o processo na fase em que esse se encontrar.

³ Art. 239. Para a validade do processo é indispensável a citação do réu ou do executado, ressalvadas as hipóteses de indeferimento da petição inicial ou de improcedência liminar do pedido.

§ 1º O comparecimento espontâneo do réu ou do executado supre a falta ou a nulidade da citação, fluindo a partir desta data o prazo para apresentação de contestação ou de embargos à execução.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

às defendentes (peças 97/99).

29. A análise da legitimidade passiva nos processos de contas perpassa a verificação sobre a potencial atuação dos envolvidos nos fatos examinados.

30. Considerando que a auditoria foi realizada no período de 24/3 a 8/9/2022 sobre fatos ocorridos entre **janeiro de 2020 a março de 2022**, e considerando que a Sra. Fernanda passou a atuar nos Contratos nº 32/2021 e nº 33/2020 apenas em **abril de 2023**, não existem irregularidades potencialmente imputáveis à agente.

31. Logo, o MPC-MG **OPINA** pelo reconhecimento da ilegitimidade passiva da Sra. Fernanda Oliveira dos Anjos.

IV. Análise das irregularidades

32. Para facilitar a compreensão da matéria, o MPC-MG apresenta o resumo das irregularidades, a fundamentação defensiva específica sobre cada achado, a fundamentação defensiva geral sobre os achados 2.5 e 2.6 e, ao final, a análise ministerial sobre ambos os apontamentos.

IV.1) Falhas na realização do controle e avaliação dos serviços médicos contratados (**Achado 2.5**) – Resumo da irregularidade

33. A unidade técnica apurou que o controle da prestação dos serviços médicos é realizado pelos próprios municípios e não pelo consórcio. Os municípios elaboram e apresentam os Relatórios de Serviços Médicos, que são assinados pelos Secretários Municipais de Saúde, contendo os dados referentes à prestação dos serviços pelos profissionais. O consórcio apenas promove a conferência dos quantitativos e valores previstos nos documentos elaborados e enviados pelos municípios.

34. A unidade técnica pontuou que o consórcio não demonstrou que atuava no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

efetivo controle das despesas referentes à prestação de serviços médicos por ele contratada e prestados no âmbito dos municípios, em violação ao art. 58, III, da Lei nº 8.666/1993⁴, ao contrário do que determinam os editais e os Contratos nº 32/2021 e nº 33/2020.

IV.2) Fundamentação defensiva sobre o achado 2.5

35. As defendentes argumentaram que a auditoria considerou apenas a documentação envolvida na liquidação das despesas, tal como a qualificação dos médicos, o número de plantões realizados, o valor unitário e o resultado final. Isto é, o Tribunal lançou uma lupa sobre um pequeno pedaço do todo, na medida em que os serviços prestados pela ICISMEP encampam uma gama de obrigações, deveres e normas muito maior que a disponibilização de mão de obra.

36. Apontaram que o consórcio tem buscado aprimorar os seus trabalhos. A título de exemplo, destacaram que foi incorporado à Diretoria de Controle e Finanças o setor de Auditoria. Também informaram sobre parceria formalizada com o Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC) para estudar a fundo a atuação do consórcio junto aos municípios.

37. Explicaram que são os municípios que detém o controle, o poder regulatório e a fiscalização dos serviços, sendo que apenas a execução material é instrumentalizada pela empresa contratada pelo consórcio.

IV.3) Não foi obedecida a vedação de participação direta ou indireta de servidor municipal na execução do serviço licitado (Achado 2.6) – Resumo da irregularidade

38. Por meio da Concorrência nº 01/2020 e da Concorrência nº 01/2021, a SERMEP e a AVANTE SOCIAL foram contratadas pela ICISMEP para a prestação de serviços

⁴ Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:
III - fiscalizar-lhes a execução;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

especializados em saúde humana, em nível ambulatorial e hospitalar, incluindo atendimento e plantão médico. Verificou-se que as empresas subcontrataram profissionais médicos que detêm pessoas jurídicas (pejotização).

39. No cruzamento dos dados do sistema CAPMG com as relações dos profissionais constituídos por pessoas jurídicas contratados pela SERMEP e AVANTE SOCIAL, a unidade técnica apurou que **354 médicos já são servidores ou contratados dos municípios consorciados**, em violação ao disposto no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/1993⁵ e às cláusulas 6.2.9 e 6.2.8 dos editais de Concorrência nº 01/2020 e nº 01/2021.

IV.4) Fundamentação defensiva sobre o achado 2.6

40. As defendentes alegaram que é colhida dos profissionais médicos declaração de existência, ou não, de vínculo com a administração, sendo destacado que o profissional deve indicar formalmente a disponibilidade de carga horária e a existência de vínculo de parentesco com servidores públicos.

41. Apontaram que é materialmente inviável a verificação de cumprimento de carga horária pelo profissional, uma vez que este elemento é inexistente na prestação de serviços efetivada no contrato entre município e ICISMEP. Consideraram que cabe ao ente onde o médico seja eventualmente servidor tal aferição.

42. Os médicos não pertencem aos quadros das empresas que participam das licitações, não são sócios e sequer mantêm vínculos empregatícios, visto que se organizam como pessoas jurídicas. A norma do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/1993 proíbe a participação do servidor na contratualização junto ao órgão contratante ao qual esteja vinculado, e não contempla todas as esferas municipal, estadual e federal.

IV.5) Fundamentação defensiva geral sobre os achados 2.5 e 2.6

⁵ Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

43. As defendentes argumentaram que a análise sobre a responsabilização das fiscais dos contratos deveria considerar os seguintes períodos: **(i) Contrato nº 33/2020 (SERMEP/ICISMEP)**: de agosto/2020, início da vigência do contrato, até março/2022, marco final da auditoria; e **(ii) Contrato nº 32/2021 (AVANTE/ICISMEP)**: de dezembro/2021, início da vigência do contrato, até março/2022, marco final da auditoria.

44. Alegaram que cada defendente exercia suas atribuições de acordo com a sua posição dentro da estrutura organizacional e, apesar de a divisão de tarefas não estar expressa nos instrumentos contratuais, a prática deveria convalidar os respectivos atos.

45. A Sra. Elenice estava inserida na “gestão operacional de unidades assistenciais ICISMEP” da Diretoria de Saúde. As atribuições da empregada contemplavam a gerência e a fiscalização das ações de disponibilização de profissionais médicos para a atuação nas unidades de saúde dos municípios consorciados, com gerenciamento de escala, monitoramento de profissionais, gestão da clínica Toninho Resende e do Hospital 272 Joias, além de atuar como referência dos serviços de unidades externas do consórcio, gestão de unidades móveis, monitoramento dos serviços médicos prestados pela SERMEP, planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas à agenda, produção assistencial médica, suprimentos, patrimônio e serviços gerais, participação nas discussões referentes à contratação de novos serviços.

46. A Sra. Vanilda atuava na “gestão de serviços médicos (plantões) oferecidos nas unidades dos municípios consorciados” na Diretoria de Saúde. As atribuições envolviam o acompanhamento da execução de contratos médicos, gerenciamento do setor de serviços médicos, atendimento e suporte aos municípios, atendimento aos prestadores para informações e esclarecimentos administrativos, esclarecimentos financeiros aos municípios e prestadores e suporte para a equipe do setor.

47. A Sra. Miriam participava da “gestão compartilhada em unidades dos municípios consorciados” na Diretoria de Saúde. Competia à empregada realizar o levantamento e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

diagnóstico da demanda para o serviço de gerenciamento de unidades de saúde, solicitação de cotação, elaboração de proposta, auxiliar o município na elaboração de minuta de contrato de programa, acompanhamento e monitoramento da execução dos serviços operacionalizados pelo prestador do consórcio.

IV.6) Análise do MPC-MG

48. Inicialmente, o MPC-MG concorda com o entendimento das defendentes de que no exame dos achados 2.5 e 2.6 deve ser considerado o período que compreende o início da vigência dos Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021 até março de 2022, marco final dos fatos auditados.

49. Verificou-se que, em 19/8/2020, a Sra. Elenice foi apontada como fiscal do Contrato nº 33/2020 e, em 8/12/2021, as Sras. Elenice, Vanilda e Miriam foram designadas como fiscais do Contrato nº 32/2021 (peças 97 e 100). Assim, a análise deve perpassar as ações e omissões das referidas agentes no período sinalizado.

50. Quanto ao mérito, verifica-se que as apurações de auditoria não foram afastadas. É dizer, as defendentes não rechaçaram a constatação de que os municípios realizam o controle dos serviços médicos prestados, tampouco demonstraram que os médicos identificados no filtro da auditoria não são prestadores subcontratados pelo consórcio e, simultaneamente, servidores dos respectivos municípios.

51. Neste sentido, os achados 2.5 e 2.6 são incontroversos.

52. O ponto controvertido é a responsabilidade dos representantes do consórcio pela consolidação das irregularidades.

53. O que se alega em defesa é que **(i)** apesar do controle desenvolvido pelos municípios, o consórcio também fiscalizou e acompanhou a execução contratual em outras frentes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

de trabalho e que **(ii)** não competia a ICISMEP a fiscalização necessária para impedir as apurações relacionadas aos vínculos dos profissionais médicos. Argumentam que compete aos municípios as verificações mais aprofundadas referentes a carga horária, a compatibilidade de horários e a efetiva prestação dos serviços pelos profissionais médicos.

54. Para sustentar essa linha de argumentação, as recorrentes detalharam suas atribuições como fiscais dos Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021.

55. **Em primeiro lugar**, considera-se que sinalizar as listas de atribuições não é suficiente para justificar **omissões**, isto é, condutas que deveriam ter sido praticadas pelas agentes, mas, não foram e ensejaram situações irregulares.

56. Em outras palavras, informar os trabalhos – supostamente – executados pelas empregadas públicas fiscais dos contratos não esclarece porque outras atribuições de acompanhamento e fiscalização deixaram de ser desempenhadas pelo consórcio.

57. **Em segundo lugar**, a ICISMEP não apresentou documentos comprobatórios formais que sustentassem a execução das funções relatadas pelas fiscais dos contratos, tais como atas de reuniões, ofícios, memorandos, expedientes, e-mails, entre outros. Estes documentos – se existentes – poderiam ter sido fornecidos no curso dos trabalhos da equipe de auditoria para esclarecimento dos achados, antes mesmo da autuação do processo, e na ocasião de apresentação das defesas, entretanto, não foram encaminhados.

58. Chama a atenção o fato de que em todas as defesas foi apontado que os técnicos do TCE-MG focaram em documentos específicos que não refletem a realidade, que não representam o todo. Ora, e por que não foram apresentados outros documentos, que supostamente poderiam ajudar a explicar os apontamentos?

59. Neste sentido, foi o entendimento da CACTS:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

No entanto, igualmente não foram apresentadas justificativas e documentação que comprovem a atuação do consórcio no efetivo controle das despesas referentes à prestação de serviços médicos nas unidades dos municípios, controle este que tem como um de seus fundamentos exatamente a comprovação da prestação de serviços médicos para fins de liquidação da despesa.

60. Os achados 2.5 e 2.6 se referem a falhas na realização do controle e da avaliação dos serviços médicos contratados e no descumprimento da vedação de participação direta ou indireta de servidor municipal na execução do serviço licitado. A forma mais eficiente de afastar essas irregularidades seria demonstrar que o acompanhamento e a fiscalização promovidos pelo consórcio eram efetivos e eficientes, encaminhando produtos decorrentes destes trabalhos. Entretanto, isso não ocorreu.

61. **Em terceiro lugar**, quanto à alegada ausência de responsabilidade do consórcio **em parte** do acompanhamento e fiscalização, que é promovida pelos municípios, esclarece-se que **não há nos editais ou nos contratos eventual delimitação ou detalhamento do que o consórcio estaria incumbido**. Ao contrário. As cláusulas contratuais são amplas e sugerem que o consórcio realizaria todo o acompanhamento e fiscalização necessários.

Concorrência nº 01/2020 – Contrato nº 33/2020 – Consórcio ICISMEP e SERMEP (Peça 45, fls. 972/991)	
2.1 – A gestão e a fiscalização do objeto contratado, assim como o recebimento e a conferência dos serviços, serão realizados pela Gestão de Saúde da ICISMEP.	6.2 – Recebida a NOTA FISCAL, a ICISMEP terá o prazo de até 30 (trinta) dias para proferir as conferências necessárias relativas ao ateste da prestação de todos os serviços nela indicados. Uma vez liquidada, a área administrativa competente providenciará o pagamento das obrigações no prazo de 30 (trinta) dias contados do ateste.
2.2. – Após a publicação do extrato do Contrato, a Gerência de Gestão de Saúde da ICISMEP deverá designar um (a) funcionário (a) responsável pela gestão do presente Contrato, por intermédio de ato administrativo interno.	9.1. – O acompanhamento e a fiscalização do fornecimento, serão realizados por um responsável designado pela ICISMEP, para análise da qualidade e verificação de sua conformidade em relação às especificações exigidas no Projeto Básico.
4.8. – Cabe a CONTRATADA fiscalizar e controlar o cumprimento dos horários das prestações de serviços.	9.2. – O ateste também poderá se dar por servidor do município onde o serviço for prestado, cabendo-lhe a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

	avaliação quanto à qualidade e verificação de conformidade do serviço.
<p>5.7 – Responsabilidade das partes</p> <p>5.7.1 – Responsabilidade do contratante</p> <p>São responsabilidades do CONTRATANTE</p> <p>Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela CONTRATADA, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua PROPOSTA;</p> <p>Nomear GESTOR do CONTRATO para exercer o acompanhamento e fiscalização da execução contratual e mantendo, inclusive, o registro histórico devidamente documentado;</p> <p>(...)</p> <p>Receber o objeto/serviço fornecido pela CONTRATADA que esteja em conformidade com a PROPOSTA aceita, conforme inspeções realizadas.</p> <p>Pagar à CONTRATADA o valor resultante da prestação do (s) serviço (s), conforme resultados aferidos, no prazo e condições estabelecidas no EDITAL e seus anexos;</p>	<p>13.8. – A Instituição reserva para si o direito de não aceitar ou receber qualquer serviço em desacordo com o previsto neste Contrato ou em desconformidade com as normas legais ou técnicas pertinentes ao seu objeto, podendo rescindi-lo nos termos do previsto nos artigos 77 e seguintes da Lei Federal nº 8.666/1993, assim como aplicar o disposto no inciso XI do artigo 24 da referida norma, sem prejuízo das sanções previstas neste instrumento.</p>

Concorrência nº 01/2021 – Contrato nº 32/2021 – Consórcio ICISMEP e AVANTE SOCIAL

(Peça 51, fls. 723/759)

<p>2.1 – O acompanhamento e a fiscalização deste Contrato, assim como a conferência dos serviços, serão realizados pela Gestão de Saúde da ICISMEP, cujo responsável atuará como gestor e fiscalizador da execução do objeto contratual.</p>	<p>5.6. – Responsabilidade das partes</p> <p>5.6.1 – Responsabilidade do contratante</p> <p>5.6.1.1 - São responsabilidades do CONTRATANTE</p> <p>a) Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela CONTRATADA, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua PROPOSTA;</p> <p>b) Nomear GESTOR do CONTRATO para exercer o acompanhamento e fiscalização da execução contratual e mantendo, inclusive, o registro histórico devidamente documentado;</p> <p>(...)</p> <p>d) Receber o objeto/serviço fornecido pela CONTRATADA que esteja em conformidade com a</p>
---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

	PROPOSTA aceita, conforme inspeções realizadas. e) Pagar à CONTRATADA o valor resultante da prestação do (s) serviço (s), conforme resultados aferidos, no prazo e condições estabelecidas no EDITAL e seus anexos;
2.2. – Após a publicação do extrato do Contrato, a Gerência de Gestão de Saúde da ICISMEP deverá designar um (a) funcionário (a) responsável pela fiscalização do presente Contrato.	6.2 – Recebida a NOTA FISCAL, a ICISMEP terá o prazo de até 15 (quinze) dias para proferir as conferências necessárias relativas ao ateste da prestação de todos os serviços nela indicados. Uma vez liquidada, a área administrativa competente providenciará o pagamento das obrigações no prazo de 30 (trinta) dias contados do ateste.
4.5. – Cabe a CONTRATADA fiscalizar e controlar o cumprimento dos horários das prestações de serviços.	12.8. – A CONTRATANTE reserva para si o direito de não aceitar ou receber qualquer serviço em desacordo com o previsto neste Contrato ou em desconformidade com as normas legais ou técnicas pertinentes ao seu objeto, podendo rescindi-lo nos termos do previsto nos artigos 77 e seguintes da Lei Federal nº 8.666/1993, assim como aplicar o disposto no inciso XI do artigo 24 da referida norma, sem prejuízo das sanções previstas neste instrumento.

62. Conforme ponderado, e sem ingressar no mérito sobre a qualidade da fiscalização promovida pelos municípios, que não é objeto de auditoria, não há dúvidas de que a verificação do cumprimento de horários e escalas, bem como da execução de serviços prestados pelos profissionais médicos ficou a cargo dos entes consorciados e não da ICISMEP.

63. Entretanto, não existe qualquer documento que delimite os contornos das obrigações do consórcio. Isto é, até que ponto a ICISMEP deveria atuar no acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021.

64. A situação verificada e a linha de defesa oferecida são extremamente problemáticas. O consórcio não realizou o acompanhamento e a fiscalização integral da execução dos serviços, em que pese as previsões contratuais expressas, e pretende afastar a sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

responsabilidade pelas irregularidades apontadas. Ora, basta apontar, sem lastro formal, o que pode ser imputado a ICISMEP e o que não pode?

65. Para o MPC-MG, essas questões refletem as complicações e transtornos decorrentes do modelo de contratualização ilegal adotado.

66. Afinal, se os municípios tivessem celebrado os contratos diretamente com as empresas selecionadas nas licitações promovidas pelo consórcio, tal como é previsto na licitação compartilhada, não haveria dúvidas sobre a reponsabilidade por cada atribuição. A empresa estaria incumbida de prestar os serviços médicos e o município, enquanto contratante, deveria acompanhar e fiscalizar essa execução.

67. Ao criar uma cadeia contratual entre os municípios e as prestadoras, o consórcio se coloca na posição de intermediador de relações desnecessariamente. Esse modelo cria pontos cegos na execução contratual.

68. De forma agravante, não foi esclarecido ao longo do processo quais cláusulas de quais contratos que preveem e amparam as retenções de valores pelo consórcio, importâncias pagas pelos municípios em razão dos serviços médicos prestados pelas contratadas. O município transfere os pagamentos à ICISMEP com o objetivo de repassar os valores às prestadoras. Contudo, o consórcio fica com parte desses recursos e não se tem clareza sobre os serviços que justificaram esses pagamentos.

69. Conclui-se que os argumentos apresentados pelas fiscais dos contratos não foram suficientes para justificar as falhas na execução contratual que foram identificadas pela equipe de auditoria, tampouco para afastar a responsabilidade dos agentes arrolados.

70. O Diretor Geral, agente que assinou os Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021, é o ordenador das despesas, responsável pela tomada de decisões no consórcio e por cobrar o cumprimento das funções pelas empregadas públicas. As fiscais do contrato foram expressamente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

designadas para as atribuições de acompanhamento e fiscalização da execução dos instrumentos.

71. Nesse sentido, o MPC-MG **OPINA** pelo reconhecimento das irregularidades indicadas nos achados 2.5 e 2.6 e pelo arbitramento de multa aos responsáveis, nos termos dos arts. 83, I e 85, II, da LC nº 102/2008.

CONCLUSÃO

72. Pelo exposto, em preliminar, o Ministério Público de Contas **OPINA** pelo reconhecimento da ilegitimidade passiva da Sra. Fernanda Oliveira dos Anjos, empregada pública designada como fiscal do contrato após o marco final do período auditado.

73. No mérito, reitera a fundamentação apresentada no parecer de 17/8/2024 e **OPINA** pelo reconhecimento das seguintes irregularidades:

(i) **Não foram obedecidas as normas legais pertinentes na contratualização da ICISMEP com os municípios consorciados para a prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios – Achado 2.1, com fundamento nos arts. 112 da Lei nº 8.666/1993; 2º, §1º, III, e 8º, da Lei nº 11.107/2005; e 18 e 19 do Decreto nº 6.017/2007;**

(ii) **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 – Achado 2.2, com fundamento nos arts. 112 da Lei nº 8.666/1993; 2º, §1º, III, e 8º, da Lei nº 11.107/2005; 18 e 19 do Decreto nº 6.017/2007; e 71, caput, da Lei nº 8.666/1993;**

(iii) **As empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos por meio da Concorrência Pública nº 01/2020 e da Concorrência Pública nº 01/2021 subcontrataram indevidamente a prestação dos serviços**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

– **Achado 2.3**, com fundamento nos arts. 72 e 78, VI, da Lei nº 8.666/1993, e nos itens 8.3 do Anexo I do edital e cláusula 12ª do contrato da Concorrência nº 01/2020 e 8.4 do Anexo I do edital e cláusula 11ª do contrato da Concorrência nº 01/2021;

(iv) **Não foram obedecidas as regras licitatórias na formalização da Concorrência nº 01/2019 – Achado 2.4**, com fundamento nos arts. 41, caput, 54, §1º, e 61 da Lei nº 8.666/1993

(v) **Falhas na realização do controle e avaliação dos serviços médicos contratados – Achado 2.5**, com fundamento no art. 58, III, da Lei nº 8.666/1993, e nos itens 4.7.4 e 5.1.3 do Anexo I do edital da Concorrência nº 01/2020 e 4.11.4 e 5.1.4 do Anexo I do edital da Concorrência nº 01/2021;

(vi) **Não foi obedecida a vedação de participação direta ou indireta de servidor municipal na execução do serviço licitado – Achado 2.6**, com fundamento no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/1993, e nos itens 6.29 da Concorrência nº 01/2020 e 6.2.8 da Concorrência nº 01/2021.

74. Nos termos da fundamentação e com fulcro nos arts. 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, **OPINA** pela aplicação de multa aos responsáveis em razão dos achados 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6, nos seguintes termos:

Irregularidade	Responsáveis
Achado 2.3	Sr. Eustáquio da Abadia Amaral , Diretor Geral da ICISMEP à época, ordenador de despesas, responsável pela homologação das licitações e subscritor dos contratos e termos aditivos celebrados
Achado 2.4	Sr. Eustáquio da Abadia Amaral , Diretor Geral, agente que autorizou a inserção da fórmula no contrato, que firmou o termo aditivo e que não conferiu a devida publicidade à prática
Achado 2.5	Sr. Eustáquio da Abadia Amaral , Diretor Geral, ordenador de despesas, signatário dos contratos e termos aditivos, e agente que agiu de forma omissa e não cobrou o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

	acompanhamento e fiscalização contratuais Sras. Elenice Aparecida Costa, Miriam Freitas Nogueira Anastácio e Vanilda Silva Maia , empregadas públicas designadas como fiscais dos Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021
Achado 2.6	Sr. Eustáquio da Abadia Amaral , Diretor Geral, ordenador de despesas, signatário dos contratos e termos aditivos, e agente que agiu de forma omissa e não cobrou o acompanhamento e fiscalização contratuais Sras. Elenice Aparecida Costa, Miriam Freitas Nogueira Anastácio e Vanilda Silva Maia , empregadas públicas designadas como fiscais dos Contratos nº 33/2020 e nº 32/2021

75. Em relação ao achado 2.4, deve ser considerado na dosimetria da multa que a diferença de valores apurada pela unidade técnica a partir da nova fórmula adotada no Contrato nº 132/2019, na importância de **R\$1.550.503,83**, representou dano ao erário proveniente da conduta identificada e, conseqüentemente, condição agravante à majoração da sanção, nos termos do art. 22, §2º, da LINDB.

76. Também **OPINA** pela expedição das seguintes determinações aos gestores da ICISMEP:

- (i) que não sejam realizadas novas contratações valendo-se da modelagem irregular de contratualização identificada na auditoria;
- (ii) que não seja reproduzida a prática de apropriação de descontos e cobrança de taxas administrativas extras em contratações futuras;
- (iii) em consonância ao art. 8º da Lei nº 11.107/2005, que o contrato de rateio seja utilizado para o financiamento do consórcio;
- (iv) nos contratos vigentes que seguem a modelagem de contratualização irregular, que sejam implementados controles efetivos sobre todos os serviços médicos contratados, objetivando coibir a prática de o mesmo profissional ser contratado diretamente pelo município e via ICISMEP;
- (v) nos contratos vigentes que seguem a modelagem de contratualização irregular, que as cláusulas editalícias e contratuais sejam devidamente cumpridas, conferindo-se ampla publicidade aos atos administrativos realizados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

77. O Tribunal deve advertir os gestores da ICISMEP que o descumprimento das determinações pode ensejar a aplicação de multa e a condenação ao ressarcimento ao erário.

78. Diante da gravidade dos fatos apurados nesta auditoria, o MPC-MG **REQUER** a deflagração de nova ação de controle, com a realização de auditoria para a análise detalhada sobre as fontes de receitas do consórcio e a respectiva execução orçamentária, pelo menos em relação aos exercícios de 2021, 2022 e 2023, com fulcro nos arts. 278, II, 282, I, “a”, 283, §1º, 284 da Resolução TCE-MG nº 12/2008.

79. Por fim, **REQUER** a publicação de matéria no portal do TCE-MG sobre a ilegalidade da modelagem de contratualização analisada nesta auditoria, para fins de orientação e desestímulo à reprodução da prática irregular por outros consórcios públicos.

Belo Horizonte, 8 de agosto de 2024.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais