



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC

Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde (Inbases)

Exercícios de 2020 a 2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Prefeitura Municipal**

Unidade Auditada: **Prefeitura Municipal**

Município/UF: Sena Madureira/AC

Entidade Auditada: Prefeitura Municipal de Sena Madureira

Relatório de Avaliação: 1768615

Missão

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação do processo de seleção da entidade beneficiada, bem como a execução, monitoramento e avaliação dos recursos provenientes das Emendas Parlamentares nº 202129140008, 202444310001 e 202444990002, que totalizaram o valor de R\$ 920.445,34, transferidos ao Município de Sena Madureira e por esse repassados ao Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde (CNPJ nº 04.510.707/0001-07), mediante os Convênios nº 001/2021 e 001/2022.

Ambos os instrumentos de repasse possuem como objeto o desenvolvimento das ações e serviços para a assistência integral à saúde, a reorganização gerencial, o aperfeiçoamento e a expansão da capacidade operacional do Sistema Único de Saúde (SUS) no município e executar ações suplementares de assistência à saúde.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho tem como objetivo atender especificamente à determinação contida no item 7.a da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 1º de agosto de 2024, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.688.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

A partir das análises realizadas sobre recursos transferidos ao Município de Sena Madureira, verificou-se ausência de processo público para a seleção da organização parceira.

Além disso, observou-se que os planos de trabalho dos convênios estavam mal estruturados, com problemas na definição de metas e na atribuição de responsabilidades para o controle da execução. Em acréscimo, as informações inseridas na Plataforma Transferegov pelo município não correspondem ao objeto dos convênios.

Foram contratados serviços de cirurgia oftalmológica de uma empresa cujo sócio proprietário tem vínculo com o parlamentar que destinou a emenda, além de ter sido sócio da empresa anteriormente, levantando indícios de direcionamento dos recursos.

Foi identificado que os valores cobrados pelas cirurgias realizadas estavam acima dos preços de referência do SUS, indicando sobrepreço.

Por fim, a Prefeitura não monitorou adequadamente a execução dos recursos repassados, a fiscalização do Conselho Municipal de Saúde foi considerada insuficiente e foi constatada falta de transparência dos recursos recebidos e utilizados pela organização.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AC	Acre
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CGU	Controladoria-Geral da União
CGU-R/AC	Controladoria Regional da União no Estado do Acre
IN	Instrução Normativa
Inbases	Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MF	Ministério da Fazenda
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
Sigtap	Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Ausência de chamamento público, dispensa ou inexigibilidade para a seleção da Organização da Sociedade Civil.	9
2. Plano de trabalho não adequadamente planejado e estruturado para execução eficiente e eficaz do objeto pactuado.	10
3. O plano de trabalho elaborado pelo município não se encontra adequadamente planejado e estruturado, tendo em vista a ausência de descrição clara do objeto, de metas definidas e das atividades determinadas para viabilizar o alcance dos objetivos pactuados.	11
4. Os serviços contratados pela entidade contêm indícios de direcionamento.	14
5. Serviços prestados pela entidade com valores acima dos preços de referência.	15
6. Ausência ou inadequação de mecanismos de monitoramento da execução do objeto e do alcance das metas pactuadas.	16
7. Insuficiência na transparência dos recursos recebidos e utilizados pela organização beneficiada.	17
CONCLUSÃO	19
ANEXO	21

INTRODUÇÃO

O presente Relatório tem o objetivo de atender especificamente à determinação contida no item 7.a da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida pelo Ministro relator, em 01.08.2024, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688, a qual determinou que a CGU, no prazo de 90 dias, realizasse auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, nos exercícios de 2020 a 2024.

A referida ADI foi ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) contra o art. 1º da Emenda Constitucional nº 105/2019, especificamente em relação ao art. 166-A, inc. I, e seus parágrafos, inserido na Constituição, que instituiu as transferências especiais destinadas por intermédio de emenda parlamentar individual pelos Deputados e Senadores.

Ressalta-se que a CGU, no exercício de 2024, realizou auditoria de repasses de transferências especiais de entes federados em benefício de Organizações Não Governamentais (ONGs) e demais entidades do terceiro setor, por região do Brasil, considerando o volume de recursos recebidos, totalizando 10 entidades¹. Assim, o presente trabalho dá continuidade à auditoria de realizada em 2024, aumentando o escopo para mais 15 ONGs e demais entidades do terceiro setor que mais receberam repasses de transferências especiais.

Para fins de esclarecimento, a modalidade de Transferência Especial é uma forma de repasse de recursos de emendas individuais impositivas incluídas na lei orçamentária anual da União, quando destinados aos demais entes da federação, nas condições previstas no art. 166-A da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019.

Conforme informado no comando constitucional, as transferências especiais são repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

De acordo com texto constitucional, 70% das transferências especiais devem ser destinadas a investimentos e apenas 30% a custeio. A norma proíbe a utilização da transferência especial para o pagamento de despesas com pessoal (ativo e inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida.

Dessa forma, este relatório apresenta os resultados dos exames realizados na Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC, no período de 31.03.2025 a 17.04.2025. Os recursos foram repassados ao Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde (Inbases), por

¹ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1713554>

meio dos convênios nº 001/2021 e nº 001/2022, formalizados nos termos da Lei nº 8.080/1990.

O convênio nº 001/2021 foi vigente no período de 04.02.2021 a 04.02.2022, ao passo que o convênio nº 001/2022 está vigente desde 01.02.2022, tendo sido aditado por três vezes para prorrogação de prazo. Ambos os instrumentos de repasse possuem como objeto o desenvolvimento das ações e serviços para a assistência integral à saúde, a reorganização gerencial, o aperfeiçoamento e a expansão da capacidade operacional do Sistema Único de Saúde (SUS) no município e executar ações suplementares de assistência à saúde.

Especificamente no que concerne ao Inbases, tem-se que este foi inicialmente denominado Santa Casa de Misericórdia de Cruzeiro do Sul, cuja fundação remonta ao início do século XX, mais precisamente na data de 28.09.1924. Posteriormente, em 2019, sua denominação foi alterada para Santa Casa de Misericórdia da Amazônia, mudando, também, sua sede de Cruzeiro do Sul para Rio Branco, ambas cidades do estado do Acre. Após, em 2023 houve nova alteração de denominação da entidade, quando então passou a ser conhecida pelo atual nome. Frise-se que o Inbases, desde a sua fundação, possui natureza jurídica de entidade privada sem fins lucrativos.

O presente trabalho trata-se de análise sobre execução dos recursos oriundos das seguintes emendas parlamentares individuais repassados ao município, via Transferências Especiais, às seguintes entidades do terceiro setor:

Número	Entidade Favorecida	CNPJ	Valor
202129140008	Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde	04.510.707/0001-07	R\$ 75.000,00
202444310001	Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde	04.510.707/0001-07	R\$ 514.325,35
202444990002	Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde	04.510.707/0001-07	R\$ 331.119,99

Com o objetivo de avaliar a adequação da aplicação destes recursos, em consonância com legislação vigente, foram propostas as seguintes questões de auditoria:

- 1 - O processo de seleção da organização foi conduzido de forma regular e imparcial?
- 2 - A organização selecionada tem capacidade operacional e técnica para a execução do objeto?
- 3 - O plano de trabalho apresentado está adequadamente planejado e estruturado para garantir a execução eficiente e eficaz do objeto da parceria?

4 - Os procedimentos adotados para a aquisição de bens e a contratação de serviços na execução da parceria obedecem a critérios objetivos?

5 - Os mecanismos de monitoramento e controle são adequados para assegurar que o objeto da parceria foi executado conforme planejado, e houve uma avaliação eficaz do atingimento das metas pactuadas?

6 - A organização fornece transparência adequada na divulgação dos recursos recebidos?

O trabalho foi realizado mediante utilização de técnicas de auditoria baseadas em análise documental, bem como circularização de informações, aferição de planos de trabalho e dados referentes às emendas auditadas, junto ao ente federativo beneficiário (Prefeitura de Sena Madureira) e o Inbases, inclusive em seus portais da transparência. Ademais, foram utilizadas informações obtidas em outros trabalhos realizados pela CGU.

A auditoria em tela teve seu escopo ajustado às restrições de prazo, qualidade e tempestividade no fornecimento de documentação e dados relacionados.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de chamamento público, dispensa ou inexigibilidade para a seleção da Organização da Sociedade Civil.

A ADI 7688/2024, em seu item 7.a, determinou que a Controladoria-Geral da União (CGU) realizasse auditoria em todos os repasses oriundos transferências especiais a entidades do terceiro setor no período de 2020 a 2024.

Contextualmente, verifica-se que os convênios firmados entre a Prefeitura de Sena Madureira e o Inbases tiveram como fundamento normativo a Lei nº 8.080/1990, a qual dispõe sobre a possibilidade da celebração de convênios pela direção municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme visto no art. 18, inciso X e no art. 24. No mesmo diploma legal, em seu art. 25, é explicitado que as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos têm preferência para participar no SUS, quando houver necessidade da utilização dos serviços da iniciativa privada.

A Portaria de Consolidação nº 1/2017, do Ministério da Saúde, dispõe em seu art. 132, *caput*, que a contratação complementar dos prestadores de serviços de saúde se dará nos termos da Lei nº 8.666/1993, a qual estava vigente à época da assinatura dos convênios. Ademais, o § 1º do mesmo dispositivo permite a adoção de credenciamento, desde que devidamente justificado pelo gestor. A respeito do assunto, o Tribunal de Contas da União (TCU) se manifestou nos seguintes termos:

“A prestação de serviços de saúde por instituições privadas sem a devida formalização contratual e sem a realização de prévio procedimento de seleção pública, licitação ou chamamento público, para a escolha do prestador, afronta disposições legais e normativas”.
(Acórdão 876/2011-TCU-Plenário, rel. Min. José Jorge).

No exercício de 2025, foi publicada a Portaria Conjunta MGI/MF nº 2/2025, a qual, em seu artigo 7º, §2º, reforçou essa exigência ao prever que a formalização de repasses para entidades privadas sem fins lucrativos deve observar os princípios da impessoalidade e da publicidade.

Destarte, a exigência de chamamento público busca assegurar que os recursos sejam destinados de maneira equitativa e conforme o interesse público, impedindo favorecimentos políticos ou administrativos. Dessa forma, a auditoria determinada pela ADI 7688/2024 representa um esforço para verificar a legalidade dos repasses e reforçar o cumprimento das disposições legais, garantindo que as entidades sem fins lucrativos selecionadas tenham condições técnicas e operacionais adequadas para executar os projetos financiados. A inobservância dessas normas pode comprometer a lisura e a finalidade pública das transferências especiais, fragilizando os mecanismos de controle e fiscalização.

A Prefeitura de Sena Madureira, em resposta a solicitação de auditoria, informou que “não tem convênio celebrado com ONGs/Entidades do Terceiro Setor, que foram pagas com Transferências Especiais”. Tal situação se apresentou como limitação ao trabalho da equipe

de auditoria, uma vez que o desconhecimento da existência de convênio financiado com recursos provenientes de emendas parlamentares na modalidade transferência especial fez com que não fosse disponibilizado pela Prefeitura de Sena Madureira o processo de escolha do Inbases para a execução do objeto pretendido.

Ao realizar pesquisa no portal da transparência da Prefeitura de Sena Madureira², também não foi encontrada qualquer informação acerca de chamamento ou qualquer outro processo público de seleção que tenha suportado a escolha do Inbases para firmar os convênios nº 001/2021 e 001/2022. Ainda, em análise documental dos convênios nº 001/2021 e 001/2022, se constata nas suas disposições ausência de menção a qualquer processo de escolha do Inbases.

Diante da situação encontrada, as evidências obtidas permitem concluir que não houve chamamento público ou qualquer outro processo público de escolha do Inbases.

2. Plano de trabalho não adequadamente planejado e estruturado para execução eficiente e eficaz do objeto pactuado.

A estruturação cuidadosa do plano de trabalho de um convênio é um aspecto fundamental para garantir a execução eficiente e eficaz das atividades propostas. Um plano bem elaborado serve como a base que orienta todas as partes envolvidas, assegurando que seus papéis, responsabilidades e objetivos sejam claramente compreendidos. Essa clareza minimiza a possibilidade de mal-entendidos e conflitos, promovendo uma colaboração mais harmoniosa entre os parceiros.

Em análise ao plano de trabalho dos convênios firmados, foi constatado que em ambos o objeto pactuado está suficientemente descrito. Ainda, foi verificado que o plano de trabalho do convênio nº 001/2022 carece de metas para a consecução do objetivo da parceria. Em acréscimo, os dois convênios não possuem quaisquer mecanismos e/ou responsabilidades concernentes ao monitoramento e à avaliação dos resultados alcançados.

Foi constatado que tanto o plano de trabalho quanto os termos dos convênios não tratam da governança da parceria, de modo que não foram estabelecidos os papéis a serem desempenhados na sua execução. Em acréscimo, o plano de trabalho dos convênios não contém as etapas ou fases de execução e respectiva conclusão, o plano de aplicação dos recursos financeiros e o cronograma de desembolso, em dissonância com o estabelecido no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, vigente à época da assinatura das parcerias.

O não atendimento dos requisitos estabelecidos para o plano de trabalho de convênio pode acarretar uma série de riscos e consequências negativas que comprometem a eficácia da parceria. A falta de um cronograma de execução e de um plano de aplicação dos recursos financeiros pode levar a atrasos significativos, desperdício de recursos e má gestão financeira. Tais situações podem comprometer a continuidade do convênio e gerando impactos

² <https://www.senamadureira.ac.gov.br/paginas/transparencia>

negativos na prestação de serviços à população, especialmente em áreas sensíveis como a saúde.

3. O plano de trabalho elaborado pelo município não se encontra adequadamente planejado e estruturado, tendo em vista a ausência de descrição clara do objeto, de metas definidas e das atividades determinadas para viabilizar o alcance dos objetivos pactuados.

A ausência de qualidade e regularidade nos planos de trabalho elaborados pelos municípios para a execução de recursos provenientes de transferências especiais pode comprometer a eficiência e a transparência na aplicação desses valores.

Conforme disposto no art. 22, incisos I a III, da Lei nº 13.019/2014, os planos de trabalho devem conter uma descrição clara do objeto, com metas e atividades bem definidas para garantir a execução adequada dos recursos transferidos. No entanto, diversas irregularidades foram suscitadas a partir da ADI 7688, de 1º de agosto de 2024, revelando que muitos desses planos tendem a não possuir estruturação mínima, dificultando a rastreabilidade e a prestação de contas, em desacordo com o art. 2º, § 1º, do Decreto nº 7.423/2010.

Do mesmo modo, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 116, § 1º, elenca os requisitos mínimos que o plano de trabalho de um convênio deve possuir. Como exemplo, tem-se que devem conter metas a serem atingidas, plano de aplicação dos recursos e cronograma de desembolso.

Da mesma forma, a Portaria Conjunta MGI/MF nº 02/2025 reforça, em seu art. 2º, § 1º, a necessidade de que os planos de trabalho sejam detalhados e compatíveis com os objetivos institucionais, garantindo o devido acompanhamento pelos órgãos de controle. Cabe ressaltar que a publicação desse normativo ocorreu no exercício de 2025.

A Lei Complementar nº 210/2024, em seu art. 10, trata das hipóteses de impedimento na execução dos recursos, evidenciando a importância de planos de trabalho consistentes para evitar fragilidades na implementação dos projetos. O TCU, por meio da IN nº 93/2024, art. 2º, § 6º, também destaca a necessidade de compatibilização entre a programação financeira e a execução dos planos, a fim de evitar desvios e desperdícios.

Dessa forma, a falta de estruturação adequada nos planos de trabalho compromete a execução dos projetos e expõe os municípios a riscos de irregularidades, conforme os dispositivos mencionados. Em todos os casos, foi constatado que o objeto descrito nos respectivos planos de trabalho das emendas auditadas destoa da destinação dos recursos repassados ao Inbases, os quais foram aplicados na área da saúde. No caso da emenda parlamentar nº 202129140008, foi constatado que o objeto a ser executado se refere a recuperação de bicos em tijolos maciços.

Figura 1 – Plano de trabalho da emenda nº 202129140008

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: 09032021-010610 / 2021 Programa: 09032021 Situação: Cliente
 Beneficiário: 04.513.362/0001-37 - MUNICIPIO DE SENA MADUREIRA (AC) Emenda Parlamentar: 202129140008-SÉRGIO PETECÃO

Dados Básicos Dados Orçamentários **Plano de Trabalho** Análises Relatório Gestão

Executor

Executor ⓘ

Q 04.513.362/0001-37 - MUNICIPIO DE SENA MADUREIRA

Objeto de Execução (Obrigatório)
 RECUPERAÇÃO DE BECOS EM TUIJOLOS MACIÇOS.

Objeto declarado no plano de ação

Lista de Executores

Executor	Objeto	Valor Custeio	Valor Investimento	Ações
04.513.362/0001-37 - MUNICIPIO DE SENA MADUREIRA	RECUPERAÇÃO DE BECOS EM TUIJOLOS MACIÇOS	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	Q

Meta 1	Unidade Medida	Quantidade	Meses Previstos
RECUPERAÇÃO DE BECOS EM TUIJOLOS MACIÇOS	OUTRAS	1	36

Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendimento de Aplicação	Doações
Custeio	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Investimento	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Meta do plano de ação

Fonte: Transferegov.br.

No plano de trabalho da emenda parlamentar nº 202444310001, foi constatado que o objeto se refere à manutenção de prédios públicos.

Figura 2 – Plano de trabalho da emenda nº 202444310001

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: 09032024-064943 / 2024 Programa: 09032024 Situação: Cliente
 Beneficiário: 04.513.362/0001-37 - MUNICIPIO DE SENA MADUREIRA (AC) Emenda Parlamentar: 202444310001-MEIRE SERAFIM

Dados Básicos Dados Orçamentários **Plano de Trabalho** Análises Relatório Gestão

Executor

Executor ⓘ

Q 04.513.362/0001-37 - MUNICIPIO DE SENA MADUREIRA

Objeto de Execução (Obrigatório)
 MANUTENÇÃO DE PREDIOS PUBLICOS.

Objeto declarado no plano de ação

Meta	Descrição	Unidade	Quantidade	Meses Previstos	Ações
Meta 1	MANUTENÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS	OUTRAS	2	12	Q
Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendimento de Aplicação	Doações	
Custeio	R\$ 4.430.737,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Investimento	R\$ 7.755.055,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	

Meta do plano de ação

Fonte: Transferegov.br.

Por fim, na análise feita no plano de trabalho da emenda nº 202444990002, foram identificados como objetos a serem executados a realização de eventos culturais e reforma de prédios da Prefeitura da Sena Madureira.

Figura 3 – Plano de trabalho da emenda nº 202444990002

Meta	Descrição	Unidade	Quantidade	Meses Previstos	Ações
Meta 1	Realização de eventos culturais	UN	1	12	Q
Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendimento de Aplicação	Doações	
Custeio	R\$ 1.936.735,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Investimento	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Meta 2	Reforma de prédios da prefeitura	UN	1	12	Q
Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendimento de Aplicação	Doações	
Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Investimento	R\$ 2.563.265,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	

Metas do plano de ação

Fonte: Transferegov.br

Tal situação impede uma execução eficiente e monitoramento adequado dos recursos repassados mediante emendas parlamentares na modalidade transferência especial. Isso pode resultar em desperdício de recursos públicos, uma vez que a falta de planejamento pode

levar à implementação de ações que não atendem às necessidades da população ou que não são viáveis.

Assim sendo, o achado em análise buscou identificar falhas e eventuais irregularidades que possam comprometer a efetividade das políticas públicas financiadas por meio dessas transferências, no que tange à inexistência ou inadequação de planos de trabalho.

4. Os serviços contratados pela entidade contêm indícios de direcionamento.

Os recursos provenientes de emendas parlamentares na modalidade transferência especial custearam majoritariamente, no âmbito do convênio nº 001/2022, cirurgias eletivas e internações. A partir de inspeção *in loco* realizada pela Controladoria Regional da União no Estado do Acre (CGU-R/AC) em trabalho anterior, foram obtidos os processos de pagamentos decorrente da utilização dos recursos.

Tabela 1 – Categorização da execução das despesas com emendas parlamentares no Convênio nº 001/2022

Emenda	Nota Fiscal	Descrição sucinta do gasto	Valor
202444310001	636	Contratação de técnico do trabalho	R\$ 1.420,00
	977	Cirurgias eletivas e internações	R\$ 117.353,40
	1015	Taxa administrativa	R\$ 11.727,76
	1050	Cirurgias eletivas e internações	R\$ 84.005,48
	1078	Taxa administrativa	R\$ 11.727,76
	1128	Cirurgias eletivas e internações	R\$ 175.184,54
	1131	Cirurgias eletivas e internações	R\$ 112.906,41
202444990002	1168	Cirurgias eletivas e internações	R\$ 175.331,68
	1169	Cirurgias eletivas e internações	R\$ 155.788,31
TOTAL			R\$ 845.445,34

Fonte: Processos de pagamentos obtidos a partir de visita *in loco*.

Em análise aos relatórios da prestação de contas do convênio referentes aos 1º e 2º quadrimestres de 2024, foi possível identificar que os procedimentos cirúrgicos oftalmológicos foram realizados no Hospital Oftalmológico do Acre, pagos com recursos provenientes da emenda parlamentar 202444990002.

Ao consultar a base de dados do CNPJ, a equipe de auditoria constatou que o parlamentar autor da citada emenda foi sócio do Hospital Oftalmológico do Acre nos períodos de 06.07.2006 a 22.09.2011, de 13.04.2015 a 11.06.2015 e de 09.08.2019 a 12.12.2019. Ademais, também foi identificado que o único sócio proprietário do Hospital Oftalmológico do Acre na atualidade possui relação de parentesco de primeiro grau com o parlamentar autor da citada emenda.

A situação descrita no presente achado pode resultar em conflito de interesses, na medida em os recursos provenientes de transferência especial podem, em tese, beneficiar o parlamentar autor da emenda direta ou indiretamente. Acresça-se o fato de que tal condição não se coaduna com o princípio da moralidade, disposto no art. 38, *caput*, da Constituição Federal.

5. Serviços prestados pela entidade com valores acima dos preços de referência.

Os valores repassados pela Prefeitura de Sena Madureira foram aplicados pelo Inbases na execução do objeto dos convênios firmados, cuja prestação de contas apresenta informações acerca dos serviços realizados, pacientes atendidos e valores despendidos. Ao realizar análise de tal documentação, foi possível constatar que os gastos relacionados às cirurgias custeadas com emendas parlamentares representaram 79,7% dos custos totais.

A elaboração da curva ABC das cirurgias revelou que apenas três tipos de procedimentos — histerectomia, hérnia e colecistectomia — totalizaram o montante de R\$ 441.990,70, sobre os quais foi feita a verificação dos preços. Os valores cobrados pelo Inbases foram estabelecidos em uma tabela de preços que integra os convênios firmados, tendo havido atualização anual dos montantes com base no índice FIPE-Saúde.

Frise-se que foi adotado como parâmetro o valor da tabela de procedimentos do SUS, acessível por meio do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM (Sigtap), em consonância com o estabelecido no art. 130, § 6º da Portaria de Consolidação nº 01/2017 do Ministério da Saúde:

“Art. 130. Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º)

[...]

§ 6º Para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos do SUS. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 6º)”

Na verificação dos preços, realizada por meio da comparação entre os valores pagos pela Prefeitura de Sena Madureira pelos procedimentos cirúrgicos e os preços de referência da tabela de procedimentos do SUS, foi constatado que os preços cobrados pelo Inbases em 2024 estão significativamente elevados em relação aos valores de referência.

Tabela 2 – Análise dos preços praticados nos procedimentos cirúrgicos selecionados

Procedimento	Preço tabela SUS (a)	Preço pago ao Inbases em 2024 (b)	Diferença (c) = (b - a)/a
Cirurgia de Histerectomia	R\$ 907,93	R\$ 8.561,26	842,94%
Cirurgia de Hérnia Inguinal/Umbilical	R\$ 419,94	R\$ 8.092,15	1.826,98%
Cirurgia de Colectomia	R\$ 996,34	R\$ 7.974,87	700,42%

Fonte: Elaboração própria com base em documentos disponibilizados pelo Inbases e pesquisa de preços realizada no Sigtap, referência janeiro de 2024.

Destarte, a constatação de que os preços pagos pela Prefeitura de Sena Madureira ao Inbases para os procedimentos cirúrgicos selecionados estão acima dos valores de referência do SUS apresenta riscos significativos para a gestão e a eficiência na aplicação dos recursos públicos, resultando em desperdício.

6. Ausência ou inadequação de mecanismos de monitoramento da execução do objeto e do alcance das metas pactuadas.

A ausência ou inadequação de mecanismos eficazes de monitoramento da execução do objeto e do alcance das metas pactuadas nos planos de trabalho financiados por emendas RP6 de transferências especiais pode comprometer a transparência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos. O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7688, ocorrido em 1º de agosto de 2024, reforça a necessidade de busca de conformidade com os normativos que regulam a gestão de recursos públicos.

A Instrução Normativa TCU nº 93/2024 estabelece, ainda, diretrizes claras para a fiscalização e prestação de contas, cuja implementação efetiva é essencial para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

A ausência de tais registros, ou sua inconsistência, implica dificuldades na mensuração do impacto dos projetos executados, favorecendo a falta de *accountability* e o risco de desvios de finalidade.

Diante desse cenário, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7688 impõe a necessidade urgente de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e auditoria na execução das emendas RP6, conforme demonstrado adiante na descrição deste achado de auditoria.

No que concerne ao convênio nº 001/2021, tem-se que não foi disponibilizada documentação pela Prefeitura de Sena Madureira ou pelo Inbases acerca do monitoramento e avaliação do cumprimento das metas do convênio. Também não foi encontrada manifestação do Conselho Municipal de Saúde sobre a execução do convênio.

Quanto ao convênio nº 001/2022, em análise a documentos coletados em trabalho anterior da CGU é possível identificar que os processos de pagamento não possuem qualquer relatório ou outro tipo de documentação produzido pela Prefeitura de Sena Madureira contendo avaliação do atingimento de metas pactuadas. Frise-se que o Inbases apenas remetia as prestações de contas contendo indicadores e informando os gastos que haviam sido realizados no âmbito da execução do convênio, inclusive encaminhando relatórios fotográficos dos pacientes que eram submetidos a procedimentos cirúrgicos em suas dependências.

No que concerne ao monitoramento realizado pelo Conselho Municipal de Saúde no portal da transparência³ do Inbases foi encontrada apenas a Resolução nº 17, de 27.08.2024, a qual aprova a prestação de contas do 1º quadrimestre de 2024 do convênio nº 001/2022. Assim, não é possível afirmar que o referido conselho local de política pública tenha exercido o adequado monitoramento dos instrumentos de repasse.

Considerando a situação encontrada, é possível afirmar que não houve monitoramento e avaliação dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial repassados ao Inbases pela Prefeitura de Sena Madureira. Tal ausência de controle ocorreu por parte da gestão municipal, assim como também pelo Conselho Municipal de Saúde.

7. Insuficiência na transparência dos recursos recebidos e utilizados pela organização beneficiada.

Este achado de auditoria trata da insuficiência na divulgação dos recursos recebidos por meio de transferências especiais, buscando garantir a efetividade do princípio da transparência e o adequado controle dos recursos públicos.

O arcabouço normativo brasileiro estabelece diretrizes para a gestão e fiscalização desses recursos. A Lei nº 13.019/2014, em seu artigo 5º, reforça que as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, o artigo 6º, inciso V, exige mecanismos de prestação de contas que permitam a aferição dos resultados obtidos, enquanto o artigo 11 determina a publicação dos instrumentos de parceria e dos respectivos planos de trabalho.

Ainda, a decisão exarada na ADI 7.688, em seu item 7.b, determina que as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de “emendas PIX” recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos. A ausência de observância de tais dispositivos compromete a rastreabilidade e o controle social sobre a aplicação dos recursos.

Em consulta ao portal da transparência do Inbases, foram encontrados os relatórios das prestações de contas e demais documentos relativos aos convênios nº 001/2021 e

³ <https://transparencia.santacasadaamazonia.org/>

nº 001/2022, sem, contudo, apresentar informações detalhadas a respeito da aplicação dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais na modalidade transferência especial. Além disso, a equipe de auditoria não identificou no sítio eletrônico do Inbases a execução detalhada das transferências especiais, não sendo possível identificar, desse modo, ao menos o número da emenda parlamentar, o valor recebido e o valor gasto.

Essa limitação compromete significativamente o controle social, já que impede que o cidadão acompanhe de maneira efetiva como os recursos de emendas parlamentares, especialmente na modalidade de transferência especial, estão sendo efetivamente aplicados.

CONCLUSÃO

O presente relatório apresenta os resultados da auditoria realizada pela CGU-R/AC nas emendas parlamentares enviadas ao município de Sena Madureira/AC e por esse repassados ao Instituto Brasil-Amazônia de Serviços Especializados e Saúde (Inbases) por meio dos convênios nº 001/2021 e 001/2022, em atendimento à determinação contida no item 7.a da decisão do STF no âmbito da ADI nº 7.688.

A partir da auditoria de avaliação realizada sobre a utilização de recursos oriundos de transferências especiais direcionadas para o Inbases, decorrentes de emendas parlamentares individuais, foram obtidas as seguintes conclusões acerca das questões de auditoria propostas:

- 1) O processo de seleção da organização foi conduzido de forma regular e imparcial?
 - a. A seleção da organização ocorreu via chamamento público, ou a dispensa ou inexigibilidade está corretamente justificada, em conformidade com a legislação, e suportada por documentação comprobatória?
 - b. Caso tenha sido realizado chamamento público, o edital inclui todas as exigências legais, foi publicado com antecedência e publicidade adequada, e o julgamento foi realizado por comissão de seleção previamente designada?
 - c. Existe algum relacionamento entre os envolvidos na seleção e as entidades participantes ou a organização selecionada?
- 2) A organização selecionada tem capacidade operacional e técnica para a execução do objeto?
 - a. A organização atua na área e possui experiência prévia para a execução do objeto?
 - b. A organização dispõe de equipe, estrutura e materiais/equipamentos adequados para a execução do objeto?
- 3) O plano de trabalho apresentado está adequadamente planejado e estruturado para garantir a execução eficiente e eficaz do objeto da parceria?
 - a. O plano de trabalho inclui uma descrição clara e específica do objeto, apresenta metas e atividades adequadas para alcançar os objetivos pactuados, e está estruturado em um cronograma com prazos estabelecidos?
 - b. O plano de trabalho prevê mecanismos de monitoramento da execução e avaliação do atingimento das metas pactuadas?
 - c. Os planos de trabalho elaborados pelos entes beneficiários das transferências especiais estão em conformidade com a legislação?
 - d. O município inseriu na Plataforma Transferegov.br o plano de trabalho contendo documentos e informações sobre a programação finalística da área que os recursos foram aplicados?
- 4) Os procedimentos adotados para a aquisição de bens e a contratação de serviços na execução da parceria obedecem a critérios objetivos?

- a. O bem adquirido ou o serviço contratado é compatível com o que foi planejado originalmente?
 - b. Há indícios de direcionamento nas compras e contratações de bens e serviços?
 - c. Há comprovação de que a obra foi realizada, o bem foi adquirido ou o serviço foi efetivamente prestado?
 - d. Os bens e serviços contratados foram adquiridos a preços compatíveis com os valores praticados no mercado?
- 5) Os mecanismos de monitoramento são adequados para assegurar que o objeto da parceria foi executado conforme planejado, e houve uma avaliação eficaz do atingimento das metas pactuadas?
- a. O órgão ou entidade responsável pela parceria promoveu o devido monitoramento?
 - b. O órgão ou entidade responsável pela parceria avaliou o atingimento das metas previstas no plano de trabalho?
- 6) A organização fornece transparência adequada na divulgação dos recursos recebidos?
- a. A organização divulga na internet, de forma acessível, clara, detalhada e completa, o recebimento e a execução dos recursos?

Diante do exposto, verificou-se:

1. Ausência de chamamento público, dispensa ou inexigibilidade para a seleção da Organização da Sociedade Civil;
2. Plano de trabalho não adequadamente planejado e estruturado para execução eficiente e eficaz do objeto pactuado;
3. O plano de trabalho elaborado pelo município não se encontra adequadamente planejado e estruturado, tendo em vista a ausência de descrição clara do objeto, de metas definidas e das atividades determinadas para viabilizar o alcance dos objetivos pactuados;
4. Os serviços contratados pela entidade contêm indícios de direcionamento;
5. Serviços prestados pela entidade com valores acima dos preços de referência;
6. Ausência ou inadequação de mecanismos de monitoramento da execução do objeto e do alcance das metas pactuadas.
7. Insuficiência na transparência dos recursos recebidos e utilizados pela organização beneficiada

ANEXO

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

A Prefeitura de Sena Madureira não se manifestou a respeito dos achados.