

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V04º Ciclo

Número do Relatório: 201701678

Sumário Executivo Lages/SC

Introdução

O presente Relatório trata dos resultados dos exames realizados no período de 23 de agosto a 15 de setembro de 2017, em decorrência do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos – FEF, sobre ações de governo executadas pelo município de Lages/SC com recursos federais.

Foram selecionados, para exame, recursos de diversas fontes destinados a obras no município, bem como recursos destinados às áreas de cultura, educação, saúde e saneamento.

A operacionalização prévia dos trabalhos deu-se por meio de emissão de solicitações de fiscalização junto à prefeitura e demais responsáveis pela execução e acompanhamento dos programas sob análise. Durante os trabalhos de campo, foram realizados exames documentais, entrevistas e conferências de cálculos e de medições.

Especificamente quanto às obras fiscalizadas, o escopo principal baseou-se na verificação dos aspectos relacionados ao cumprimento do objeto, das especificações técnicas previstas e do cronograma de execução. Também foram examinadas as medições registradas e os preços praticados com a finalidade de detectar a ocorrência de superfaturamento por quantidades e/ou sobrepreço. Adicionalmente foram examinados os processos licitatórios para contratação das obras.

Com relação aos demais programas (exceto obras), os escopos foram definidos conforme as especificidades de cada um, estando os mesmos descritos nos tópicos correspondentes do presente relatório.

Abaixo, relacionam-se os itens e objetos fiscalizados e, na sequência, uma breve análise das conclusões obtidas dos respectivos exames de fiscalização procedidos:

- Ação de Controle 201701637: referente à verificação da execução do Termo de Compromisso nº 0363522-75 (Siafi nº 672125), celebrado entre o Ministério da Cultura e o Município de Lages/SC, no montante de R\$ 2.266.206,21, tendo como objeto a execução de uma Praça de Esportes e Cultura - PEC, modelo 3.000 m², no âmbito do Programa/Ação *Cultura: Preservação, Promoção e Acesso / Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos - Praças dos Esportes e da Cultura*.

- Ação de Controle 201701627: teve como objetivo analisar a aplicação de recursos federais provenientes do Ministério da Educação, no montante de R\$ 5.717.168,00, repassados no período entre janeiro/2014 e dezembro/2016, para o município de Lages/SC no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

- Ação de Controle 201701620: a fim de verificar a execução do Termo de Compromisso PAC2 8430/2014 (Ministério da Educação – Ação: *Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil*), no valor de R\$ 1.888.084,32, tendo como objeto a construção de uma creche no Loteamento Nadir do município de Lages/SC.

- Ação de Controle 201701622: trata da verificação da execução do Termo de Compromisso Plano de Ações Articuladas – PAR nº 32361/2014 (Ministério da Educação – Ação: *Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica*), firmado no valor de R\$ 3.464.347,03, cujo objeto é a construção da Escola Municipal de Educação Básica – EMEB Saul de Athayde.

- Ação de Controle 201701626: teve como objetivo analisar a aplicação de recursos federais provenientes do Ministério da Educação, no montante de R\$ 1.957.911,54, repassados no período entre janeiro/2015 e dezembro/2016, para o município de Lages/SC no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

- Ação de Controle 201700973: destinada à fiscalização sobre a execução de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Bloco da Média e Alta Complexidade do município de Lages/SC (Ministério da Saúde – Ação: *Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade*). A verificação abrangeu o montante de R\$ 153.353.448,91 referente às transferências do período de janeiro/2014 a dezembro/2016.

- Ação de Controle 201700717: refere-se à verificação do Convênio Siafi nº 668229/2011 (Ministério das Cidades – Ação: *Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas*), celebrado no valor de R\$ 24.386.754,06, cujo objeto é a ampliação do sistema de esgotamento sanitário no bairro Araucária da cidade de Lages/SC: redes coletoras, ligações domiciliares, estações elevatórias e estação de tratamento.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	156727
-------------------	--------

Índice de Pobreza:	33,97
PIB per Capita:	14.145,03
Eleitores:	110699
Área:	2644

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA CULTURA	CULTURA: PRESERVACAO, PROMOCAO E ACESSO	1	2.266.206,21
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA CULTURA		1	2.266.206,21
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	4	13.027.510,89
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		4	13.027.510,89
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	153.353.448,91
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	153.353.448,91
MINISTERIO DAS CIDADES	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1	25.033.760,50
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		1	25.033.760,50
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		7	193.680.926,51

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 07 de setembro de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no município de Lages/SC, no âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, verificou-se a existência de falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados demonstradas abaixo de acordo com a ordem registrada na Introdução do presente relatório:

No que se refere à execução do Termo de Compromisso nº 0363522-75, cujo objeto foi a construção de um Centro de Artes e Esportes Unificados - CEU - Modelo 3.000 m², no

município de Lages/SC, constatou-se que, embora as obras já estejam concluídas, houve atrasos na execução destas e na aquisição de equipamentos e mobiliários. Verificou-se ainda ausência de estruturação operacional (recursos humanos e orçamento), fazendo com que o empreendimento funcione de forma precária; e defeitos de construção nos prédios e instalações.

Na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE pelo município de Lages/SC, foram observadas falhas de diversas naturezas, inclusive em relação à atuação do Conselho de Alimentação Escolar. No entanto, as impropriedades mais relevantes referem-se aos procedimentos licitatórios e à gestão de contratos. Na amostra de processos licitatórios analisados observou-se a ocorrência de sobrepreço na aquisição de alimentos, bem como um caso de restrição de competitividade. Outra fragilidade encontrada refere-se aos controles de recebimento de mercadorias, prejudicado pela ausência de equipamentos adequados (balanças) e ausência de informações necessárias sobre os produtos entregues por parte dos responsáveis pelo recebimento destes. Também merece destaque a prática de recorrentes aditivos contratuais para majoração de preços de alimentos, sob a alegação de reequilíbrio econômico-financeiro, invalidando o propósito primordial do procedimento licitatório que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Em relação à construção de uma creche no Loteamento Nadir (Termo de Compromisso PAC2 8430/2014), cujo prazo para conclusão era março/2017, verificou-se que as obras se encontram paralisadas, principalmente em função da falta de pagamento à empresa contratada para execução dos serviços. Além disso, foi observada divergência na quantidade de aterro apilado. A Prefeitura Municipal informou que está tomando as devidas providências a fim de dar continuidade na execução das obras.

Quanto à construção da Escola Municipal Saul de Athayde, que também se encontra paralisada e atrasada (prazo inicial para conclusão: julho/2016), observou-se duas situações que podem gerar um atraso ainda maior para a conclusão das obras, que são: o encerramento do contrato com a empresa responsável pela execução das obras e a existência de uma saída de esgoto das casas vizinhas dentro do terreno da escola. Verificou-se também que já houve pagamento do muro de fechamento da escola, embora este ainda não tenha sido executado.

Quanto à aplicação, pelas Entidades Executoras, de R\$ 1.957.911,54 transferidos pelo FNDE/MEC entre 2015 e 2016, referentes ao PDDE, foram detectadas, basicamente, a ausência de controles e/ou documentos comprovando a distribuição de itens adquiridos pela Prefeitura Municipal e repassados às escolas; e no caso de repasses diretamente às Associações de Pais e Professores, as falhas observadas dizem respeito aos controles internos associados à administração de bens patrimoniais e ao controle social.

Quanto à aplicação do montante de R\$ 153.353.448,91, referentes a recursos do Bloco de Média e Alta Complexidade, foram detectadas impropriedades que carecem de medidas corretivas, das quais destacam-se:

- a) Deficiência na rotina de comprovação por parte do Centro de Terapia Renal das sessões de hemodiálise realizadas, permitindo que o controle de frequência do tratamento dialítico fosse assinado pelos profissionais da saúde em vez do paciente ou responsável;
- b) Ausência de cobrança, por parte da Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, de prestação de contas financeira dos recursos repassados ao Hospital Infantil Seara do Bem – HISB no total de R\$ 28.087.040,99;

c) Descumprimento dos requisitos de qualificação por parte do HISB para recebimento de incentivos financeiros, resultando no repasse indevido do Fundo Municipal de Saúde, no montante de R\$ 12.852.498,88. Conforme observado pela equipe de fiscalização, o HISB não vem cumprindo os critérios de qualificação, quanto à disponibilidade de equipe mínima prevista para Hospital Especializado Tipo II e quanto à taxa de ocupação de leitos de UTI. Dessa forma, o incentivo financeiro previsto no Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências nº 030/2013, de 16 de junho de 2013, não deveria ter sido pago ao Hospital.

Com referência às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário no bairro Araucária em Lages/SC, embora estejam consideravelmente atrasadas tomando-se por base a data de assinatura do Termo de Compromisso (25 de novembro de 2011), após diversos percalços durante o período, na data da visita *in loco* da equipe de fiscalização, observou-se que as obras estão em ritmo de trabalho adequado.

Ordem de Serviço: 201701637

Município/UF: Lages/SC

Órgão: MINISTERIO DA CULTURA

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 672125

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE LAGES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.266.206,21

1. Introdução

Visando verificar a correta execução do Termo de Compromisso nº 0363522-75 (SIAFI nº 672125), cujo objeto foi a Construção de um Centro de Artes e Esportes Unificados - CEU - Modelo 3.000 m², no município de Lages/SC, foram efetuados exames para testar a regularidade da execução do empreendimento quanto aos seguintes aspectos:

- cronograma de execução;
- especificações técnicas;
- ocorrência de fraude em licitações;
- custos do empreendimento;
- funcionamento da Praça do CEU em acordo com as normas do programa.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 31 de julho de 2017 a 03 de agosto de 2017.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informações Gerais sobre o Contrato de Repasse nº 0363522-75

Fato

Trata-se do Termo de Compromisso – T.C. nº 0363522-75 (SIAFI nº 672125), celebrado pelo Ministério da Cultura e pela Prefeitura de Lages/SC, com interveniência da Caixa Econômica Federal – CAIXA. O T.C. previa, como objeto, a construção de um Centro de Artes e Esportes Unificados - CEU - Modelo 3.000 m² no município de Lages/SC.

Os recursos para a realização do objeto são provenientes do Programa/Ação 13813202712MG0001 - *Cultura: Preservação, Promoção e Acesso / Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos - Praças dos Esportes e da Cultura* no município de Lages/SC.

O Termo de Compromisso – T.C. foi formalizado em 09 de março de 2012, no valor original de R\$ 2.266.206,21 e com vigência prevista para 03 de março de 2014. Entretanto, no decorrer da execução, houve a necessidade de emissão de dois termos aditivos ao T.C.: um para acréscimo de valor da contrapartida, elevando o valor total do T.C. para R\$ 2.367.476,93, e outro, para prorrogação da vigência do termo até 29 de dezembro de 2017.

A prorrogação de vigência deu-se por atrasos nas obras do CEU, nos repasses do Ministério da Cultura, na aquisição dos equipamentos e mobiliários, na instalação de sistema de ar condicionado e na realização da mobilização social prevista no programa.

O acréscimo de valor da contrapartida, por sua vez, deu-se conforme a necessidade de ajustes pelos seguintes motivos:

1º) O valor originalmente previsto no T.C. para as obras era de R\$ 1.916.051,59. Entretanto o resultado da Concorrência reduziu o valor para R\$ 1.887.310,81;

2º) O valor de R\$ 1.887.310,81, previsto para as obras após homologação da respectiva licitação (Concorrência 19/2012) e contratado com a empresa construtora (Contrato 95/2013), sofreu duas reprogramações admitidas pela CAIXA: a primeira gerou acréscimo de R\$ 33.459,79. A segunda gerou redução de R\$ 7.942,31. Dessa forma, o valor do item de obras do T.C. passou para R\$ 1.912.828,29. Embora a evolução do valor contratado pela prefeitura (Contrato 95/2013) tenha se dado em valores superiores, essas foram as alterações admitidas pela CAIXA para fins de ajuste no T.C.

3º) Em função de dificuldades na aquisição de parte dos equipamentos e mobiliários, por alegada defasagem de preços previstos na planilha de investimentos do T.C., a CAIXA admitiu a necessidade de ajuste no valor previsto. O valor previsto dessa rubrica foi aumentado de R\$ 308.837,66 para R\$ 413.331,68.

Os *Quadros 1 e 2*, abaixo, demonstram a evolução dos valores da planilha de investimento do C.R. nº 0363522-75 (*Quadro 1*) refletindo-se em correspondentes alterações no Termo de Compromisso (*Quadro 2*):

Quadro 1: Evolução dos valores dos itens do Termo de Compromisso 0363522-75

Item	Valor inicial previsto do C.R.	Valor do C.R. após licitação das obras	Valor do C.R. após duas reprogramações nas obras	Valor do C.R. após revisão preços dos equip. e mobiliários

Obras (Contrato 95/2013)	1.916.051,59	1.887.310,81	1.912.828,29	1.912.828,29
Equip. e mobiliários	308.837,66	308.837,66	308.837,66	413.331,68
Ar condicionado	19.366,96	19.366,96	19.366,96	19.366,96
Mobilização Social	21.950,00	21.950,00	21.950,00	21.950,00
Total	2.266.206,21	2.237.465,43	2.262.982,91	2.367.476,93

Fonte: Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE da CAIXA

Quadro 2: Dados originais e alterações ao Termo de Compromisso 036522-75

Termos	Assinatura	Valor Concedente	Valor contrapartida	Valor Total	Vigência
Termo Original	09/03/2012	2.020.000,00	246.206,21	2.266.206,21	03/03/2014
Termo Aditivo Valor	08/05/2017	2.020.000,00	347.476,93	2.367.476,93	03/03/2014
Termo Aditivo Vigência	13/06/2017	2.020.000,00	347.476,93	2.367.476,93	29/12/2017

Fonte: Anexo ao T.C. 036522-75 e respectivos termos aditivos

Conforme mencionado, para contratação das obras foi realizada a licitação Concorrência 19/2012, com valor estimado de R\$ 1.916.051,59, restando vencedora a empresa Construtora Evoluta Ltda. (CNPJ: 01.703.684/0001-50) pelo valor de R\$ 1.887.310,81. Procedeu-se, assim, à assinatura do Contrato 95/2013, o qual apresentou evolução conforme dados do *Quadro 3*, abaixo:

Quadro 3: Dados do Contrato 95/2013 para execução das obras do CEU

Termos	Assinatura	Publicação	Valor (R\$)	Vigência
Contrato original	01/04/2013	10/04/2013 (DOU)	1.887.310,81	01/07/2014 (quinze meses)
1º Termo Aditivo	20/05/2014	27/05/2014 (DOM/SC)	-	01/12/2014 (mais 150 dias)
2º Termo Aditivo	23/09/2014	24/09/2014	1.991.808,38 (mais 104.497,57)	-
3º Termo Aditivo	18/10/2014	N/C	-	01/06/2015 (mais seis meses)
4º Termo Aditivo	30/03/2015	31/03/2015	2.025.268,17 (mais 33.459,79)	-
5º Termo Aditivo	13/05/2015	27/08/2015	-	31/12/2015
6º Termo Aditivo	26/08/2015	27/08/2015	2.139.136,85 (Correção IGP-DI de 5,6224%)	-

Fonte: Contrato 95/2013 e termos aditivos

Conforme acima mencionado, o valor originalmente previsto na planilha de investimentos do T.C. para a aquisição dos equipamentos e mobiliários era de R\$ 308.837,66, tendo sido ajustado para R\$ 413.331,68. Para aquisição dos itens nessa rubrica foram realizadas licitações na modalidade Pregão Presencial e também ocorreram adesões a Atas de Registros de Preços provenientes do próprio Ministério da Cultura. Até o momento, foram executados R\$ 123.971,21, conforme segue:

Quadro 4: Valores dos equipamentos e mobiliário adquiridos por modalidade de licitação

Modalidade	Itens	Valor (R\$)
Pregão Presencial n ° 123/2015	Equipamentos de áudio e vídeo	9.890,00
Pregão Presencial n ° 124/2015	Materiais esportivos e jogos	1.925,00

ARP 4-2015	Equipamentos de áudio e vídeo	32.519,21
ARP 5-2015	Mobiliário	23.732,00
ARP 8-2015	Mobiliário	30.035,00
ARP 36-2014	Identificação visual	5.360,00
ARP 39-2014	Equipamento esportivo	3.610,00
ARP 44-2014	Equipamento teatro	16.900,00
Total	-	123.971,21

Fonte: cópias dos Pregões Presenciais e das Atas de Registro de Preços realizadas

Os itens referentes à instalação de aparelhos de ar condicionado e à mobilização social previstos na planilha do T.C. ainda não tiveram execução registrada.

O último Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE nº 18), emitido pela CAIXA em 12 de abril de 2017, registrou 86,84% das metas totais previstas, já ajustadas com as reprogramações e ajustes de valores. O *Quadro 5*, abaixo, demonstra a evolução do empreendimento, por rubricas, até a emissão do referido RAE:

Quadro 5: Execução do Termo de Compromisso 036522-75 por rubrica

Rubrica	Valor previsto (R\$)	Valor executado (R\$)	Percentual executado (%)
Obras	1.912.828,29	1.912.828,29	100,00
Equip. e mobiliários	413.331,68	123.971,21	30,00
Ar condicionado	19.366,96	0	0,00
Mobilização Social	21.950,00	0	0,00
Total	2.367.476,93	2.036.799,50	86,84

Fonte: RAE nº 18

Visitou-se a Prefeitura de Lages/SC e o empreendimento do CEU de Lages entre os dias 31 de julho de 2017 e 03 de agosto de 2017 a fim de verificar a aplicação dos recursos. O resultado do trabalho encontra-se registrado ao longo do presente relatório.

2.2.2. Morosidade na implantação do CEU de Lages decorrente de atrasos nas obras e na aquisição dos equipamentos e mobiliários

Fato

O Termo de Compromisso nº 036522-75/2012 encontra-se com atraso acumulado de três anos e cinco meses até a data da presente inspeção física (agosto/2017), considerando que a vigência original do T.C. era 03 de março de 2014. As obras já se encontram concluídas desde agosto/2015, ainda que também atrasadas, carecendo de manutenção e de ajustes em defeitos verificados durante a referida inspeção. O atraso mais expressivo refere-se aos equipamentos, mobiliários, livros e sistema de refrigeração, bem como à falta de estruturação mínima do CEU de Lages. De acordo com as normas do Programa do Ministério da Cultura, o CEU necessita ser estruturado pelas prefeituras para operar, tendo dotação orçamentária e quadro de recursos humanos. A etapa de mobilização social prevista no Plano de Trabalho também se encontrava pendente.

A cronologia abaixo demonstra o atraso verificado na implantação do CEU de Lages:

OBRAS

O Termo de Compromisso nº 036522-75/2012 foi assinado em 09 de março de 2012 com vigência prevista para 03 de março de 2014.

O Edital de Licitação da Concorrência Pública nº 19/2012 para execução das obras do CEU foi publicado em 21 de dezembro de 2012 no DOU.

O Contrato 95/2013 com a empresa construtora do CEU foi assinado em 01 de abril de 2013 com vigência de quinze meses (até 01 de julho de 2014).

A ordem de serviço para início das obras pela empresa Evoluta Ltda. foi emitida em 20 de maio de 2013.

O primeiro repasse federal na conta corrente do Convênio ocorreu em 14 de junho de 2013, ou seja, quinze meses após a assinatura do T.C.

O penúltimo RAE (nº 17) da CAIXA indicava 100% de conclusão das obras em agosto de 2015, no valor de R\$ 1.912.828,29.

Dessa forma, o atraso nas obras correspondeu a dezessete meses em relação ao prazo de vigência do Termo de Compromisso nº 036522-75/2012, que era 03 de março de 2014. Mas há que se considerar, ainda, a identificação de defeitos de construção, os quais estão registrados em constatação específica deste relatório.

EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS E SISTEMA DE AR CONDICIONADO

O RAE nº 18 da CAIXA indica a execução (aquisição) de 30% (R\$ 123.972,21 de R\$ 413.331,68), até agosto/2015, dos equipamentos e mobiliários previstos. Os outros 70% não foram adquiridos até o momento (agosto/2017). Nesse conjunto estão incluídos todos os livros da biblioteca e os computadores para a sala de informática, impedindo completamente o funcionamento dessas atividades. A aquisição dos mobiliários, equipamentos esportivos e equipamentos cênicos também se encontra incompleta. O sistema de ar condicionado, previsto no valor de R\$ 19.366,96, também não havia sido executado.

Com relação aos equipamentos e mobiliários a Prefeitura Municipal de Lages – PML alegou que teve dificuldades em sua aquisição decorrentes de necessidade de ajustamento de preços de referência para as compras (pregões) defasados e, também, pela recusa na venda por parte de fornecedores registrados em Atas de Registro de Preço do próprio Ministério da Cultura às quais a PML aderiu. Segundo a PML os fornecedores estavam receosos de entregar os bens e não receber o pagamento. Dessa forma o atraso com esses itens acumula três anos e cinco meses da data de vigência original do Termo de Compromisso (03 de março de 2014).

Quanto à estruturação orçamentária e operacional do CEU de Lages, atrasada e ainda pendente, tratou-se dessa questão em item específico deste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 386/2017/GAPRE, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura de Lages enviou cópia do Ofício nº 621/2017/SPO, de 12 de setembro de 2017, apresentando a manifestação que abaixo se reproduz:

“Inicialmente informamos a Vossas Senhorias que parte dos equipamentos e mobiliários foram adquiridos de duas formas: Adesão as Atas de Registros de Preços do Ministério da Cultura, e dois processos licitatórios próprios (PP 123/2015 e PP 124/2015). Porém, somente em abril de 2017, os fornecedores destes processos foram pagos, após os recursos terem sido liberados pelo Ministério da Cultura no final do exercício de 2016.

Os demais equipamentos, mobiliários e acervo de livros que faltam serem adquiridos para dar plena funcionalidade ao empreendimento, estão em processos de licitações.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pela Prefeitura de Lages não acrescenta novos elementos além dos indicados pela presente ação de fiscalização. Menciona apenas o atraso nos pagamentos de fornecedores provocado por mora na liberação de recursos por parte do Ministério da Cultura. Adicionalmente, foi informado que os equipamentos pendentes de aquisição encontram-se em processo de licitação. Não foram apresentados esclarecimentos sobre ações planejadas, ou em curso, visando evitar mais atrasos na conclusão de todas aquisições e instalações de equipamentos, bem como na correção dos defeitos de obras e na devida estruturação operacional do CEU Lages.

2.2.3. Morosidade na implantação do CEU de Lages decorrente de ausência da estruturação operacional prevista nas normas do programa federal

Fato

A estruturação operacional do CEU Lages não ocorreu, impedindo assim sua inauguração e provocando atraso na sua implantação definitiva. Este é outro elemento de atraso, além da falta de equipamentos e mobiliários e de pendências nas obras, conforme descrito em constatações específicas deste relatório.

A celebração do Termo de Compromisso nº 036522-75/2012, em 09 de março de 2012, foi precedida pela constituição de uma Unidade Gestora Local, a qual elaborou um plano para o CEU, onde a Prefeitura de Lages comprometeu-se a manter o seu funcionamento, com estrutura de recursos humanos e orçamento previsto (inclusive com a indicação da fonte de recursos). Esses compromissos não foram atendidos. Assim sendo, o empreendimento está funcionando de forma precária, tanto pelo reduzido volume de atividades disponibilizadas e desenvolvidas com a comunidade, quanto pela falta de serviços de limpeza, conservação e manutenção predial.

Em visita à Praça do CEU de Lages, entre os dias 31 de julho e 03 de agosto de 2017, verificou-se a utilização, pela comunidade, da pista de skate e da quadra esportiva. A Praça encontrava-se preservada, com a instalação de cerca e dispondo de vigilância local (um vigia). Entretanto, foi possível verificar a falta de limpeza dos pisos, vidros, paredes externas, existência de vidros quebrados e outros problemas de manutenção.

O projeto está sendo administrado de forma provisória pela Secretaria de Assistência Social do Município. O Coordenador da Praça, pertencente àquela secretaria, confirmou que há dificuldades na manutenção da Praça devido à falta de recursos humanos e orçamento. Entretanto, registrou que, apesar das dificuldades, a praça vem sendo utilizada em eventos

de *skate*, *Rap*, bandas locais, atividades físicas para idosos, encontros com crianças e adolescentes e, recentemente, em oficinas de contação de histórias, oficinas de teatro, escolinhas de esportes e *Street Dance*. Observou-se a existência de quadro mural com agenda semanal dessas atividades.

Além da indefinição quanto aos recursos humanos e quanto ao orçamento, não foi disponibilizado registro de constituição do Grupo Gestor previsto nas normas do programa de governo. O Grupo Gestor seria incumbido de planejar as atividades do CEU Lages. Foi apresentado um Caderno elaborado pela “*Equipe de Mobilização Social de Lages*” intitulado “*Relatório das Atividades Realizadas no Trabalho de Mobilização Social – Praça CEUs*”, onde constam diversas atas de reuniões realizadas entre 2013 e 2014, tratando de temas e de pendências relevantes referentes à implantação e funcionamento do CEU Lages. Entretanto, não consta registro de constituição do Grupo Gestor.

Sobre o Plano de Gestão da Praça do CEU, o Coordenador da Praça entregou documento (“*Informativo*” assinado em 27 de julho de 2017 pelo Secretário de Assistência Social), onde respondeu que deverá ser concluído até setembro/2017.

Dos recursos previstos na planilha orçamentária do Contrato de Repasse (R\$ 21.950,00) para essas atividades, a Prefeitura apresentou registro de utilização de R\$ 8.208,00 em despesas com a realização de oficinas de mobilização social até o momento.

Dessa forma, o projeto já acumula um atraso de três anos e cinco meses em relação à data final de vigência do Termo de Compromisso nº 036522-75/2012, originalmente definida para 03 de março de 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 386/2017/GAPRE, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura de Lages enviou cópia do Ofício nº 01/17, de 15 de setembro de 2017, apresentando a manifestação que abaixo se reproduz:

“(…) no que tange à comprovação da realização das atividades do Trabalho Técnico Social de Mobilização Social – Praça do CEUs, estamos encaminhando (ANEXO) relatório das atividades executadas

No tocante aos valores liberados R\$ 21.950,00 (vinte um mil, novecentos e cinquenta reais) pelo Ministério, foram utilizados R\$ 8.208,00 (oito mil, duzentos e oito reais) e o saldo remanescente encontra-se em aplicação financeira, sendo que as demais despesas para realização das atividades descritas no plano de trabalho foram custeadas com recursos próprios do município, não ocasionando nenhum tipo de prejuízo ao desenvolvimento das respectivas atividades.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura de Lages informou sobre o envio de um anexo, contendo relatório de atividades executadas no âmbito do denominado Trabalho Técnico Social de Mobilização Social – Praça dos CEUs, para o qual foram previstos R\$ 21.950,00. Informou, também, sobre o registro de despesas de R\$ 8.208,00 nesta ação. Entretanto, nenhuma posição foi dada a respeito da falta de estruturação operacional do CEU Lages,

principalmente em termos de recursos humanos e orçamentários. O referido anexo mencionado na manifestação corresponde ao documento intitulado “*Relatório das Atividades Realizadas no Trabalho de Mobilização Social – Praça CEUs*”, já examinado na descrição do fato desta constatação pela equipe de fiscalização.

Dessa forma, para que o CEU Lages cumpra o requisito previsto de estruturação operacional, restam pendentes a previsão orçamentária para funcionamento da praça, os recursos humanos, a constituição do Grupo Gestor, bem como a elaboração do Plano de Gestão.

2.2.4. Defeitos observados na construção dos prédios do CEU de Lages

Fato







A equipe de fiscalização do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União visitou o empreendimento do CEU de Lages entre os dias 31 de julho e 03 de agosto de 2017. Verificou-se que as obras encontram-se 100% concluídas. Entretanto foram observados diversos defeitos provenientes de má execução e má qualidade dos materiais (ou alteração dos materiais previstos), os quais necessitam de reparação. Relacionou-se os defeitos encontrados, incluindo-se registros fotográficos durante a referida visita de inspeção:

- 1) Rachadura profunda, aparentemente estrutural, na alvenaria do prédio do anfiteatro, sendo visível tanto por fora do prédio como por dentro da sala de comando do anfiteatro;
- 2) Deformações no nivelamento do piso externo em *Paver*, indicando possível falha na compactação prévia do solo;
- 3) Pilares do prédio do anfiteatro em avançada deterioração, indicando má qualidade do reboco utilizado e falta de proteção e manutenção;
- 4) Eletrodutos que passam por baixo do piso externo de granitina (frente ao anfiteatro) estão indevidamente expostos, por falha quando da execução do piso;
- 5) Grades de bueiros de péssima qualidade, em deterioração, desprendendo-se e mal acomodadas no piso externo de *Paver*;
- 6) Bancos de concreto de péssima qualidade, quebrados, tortos e/ou em deterioração avançada. Tanto os bancos redondos das mesas externas de jogos Damas e Xadrez, quanto os retangulares de descanso;
- 7) Empoçamento de água da chuva nos passeios de concreto ao redor dos prédios, indicando a má execução do nivelamento (drenagem) do piso;
- 8) Empoçamento de água de chuva no piso de granitina por falhas na execução do nivelamento do piso (foi possível verificar a ocorrência em frente à biblioteca);
- 9) Pintura do piso da quadra coberta está deteriorada, descascando, indicando qualidade indevida da tinta utilizada e/ou da execução da aplicação;
- 10) Madeira de má qualidade e sem pintura utilizada nos brinquedos infantis e aparelhos externos de ginástica. Madeira rachando e se entortando. A previsão (memorial descritivo) era para a utilização de madeira autoclavada e pintada;
- 11) Infiltrações em janelas de alumínio e goteiras durante dias chuvosos;
- 12) Pista de Skate executada com material e/ou técnica inadequados. Observa-se que o concreto está se deteriorando em vários pontos e diversas rachaduras profundas;

- 13) Portas externas metálicas do anfiteatro com mau aspecto. Pintura com acabamento de má qualidade. Péssima colocação de canaletas de alumínio sob as portas (emendadas, tortas e mal niveladas).
- 14) Rodapés sem granitina em alguns trechos externos dos prédios;
- 15) Madeiramento de telhado dos dois prédios de salas foi previsto no projeto (planilha orçamentária e memorial descritivo) com a utilização de madeira de lei, ou seja, madeira de ótima qualidade, entretanto foi utilizada madeira comum (Pinus ou Eucalipto sem tratamento), conforme foi detectado pela fiscalização da CAIXA. O orçamento foi ajustado com uma redução de R\$ 10.037,36 (de R\$ 30.635,98 para R\$ 20.598,62) para compensar a alteração indevida. Considera-se essa substituição uma falha grave, visto que essa reduzida economia não deverá compensar a perda de qualidade e o risco de eventuais transtornos futuros. Madeiramento comum é suscetível ao aparecimento de cupins, empenamento, goteiras, etc., cujas soluções são custosas e podem causar prejuízos materiais (móveis e equipamentos), comprometimento das atividades no interior dos prédios, e até a necessidade de alocação de novos recursos financeiros para reparação e/ou substituição de materiais. Tal falha poderia ter sido evitada tempestivamente pela fiscalização do contrato pela verificação prévia da qualidade do madeiramento e pela exigência de atestado de procedência.

Quadro 6: Inspeção Obras do CEU Lages – Registros fotográficos gerais e defeitos

	
Visão geral externa do CEU – Lages	Visão geral interna do CEU-Lages

	
<p>Rachadura profunda na parede externa do anfiteatro</p>	<p>Coluna de concreto em deterioração – frente anfiteatro</p>
	
<p>Tubulação elétrica exposta sob o piso externo de granitina em frente ao anfiteatro</p>	<p>Péssima qualidade do material e da colocação das grades de bueiro</p>
	
<p>Bancos de concreto quebrados</p>	<p>Bancos de concreto em deterioração</p>

	
<p>Empoçamento de água da chuva nos passeios de concreto da Praça do CEU</p>	<p>Pintura da quadra esportiva em deterioração avançada. Desbotada e descascando.</p>
	
<p>Má qualidade da madeira e ausência de pintura dos brinquedos infantis e aparelhos de ginástica externos</p>	<p>Goteira em uma das salas</p>
	
<p>Infiltração pela janela de alumínio em uma das salas</p>	<p>Detalhe da pista de skate – concreto em deterioração</p>

	avançada
	
Rachaduras profundas na pista de skate	Porta metálica externa do anfiteatro – defeitos de acabamento. Canaletas de alumínio tortas e emendadas.

Fonte: Registros fotográficos realizados pela inspeção da CGU entre 31 de julho e 03 de agosto de 2017.

Conforme se observa nas fotografias, partes do CEU Lages estão com aspecto bastante deteriorado, como se a Praça tivesse uma idade e utilização muito superior à real, lembrando que a mesma ainda nem foi inaugurada.

O Engenheiro da Prefeitura designado para acompanhar o Contrato 95/2013 de obras do CEU Lages acompanhou a visita desta equipe de fiscalização e demonstrou sua atuação por meio da apresentação de cópia de um relatório de vistoria realizado no dia 20 de julho de 2015 e, também dos Ofícios nºs 662 e 663, ambos de 19 de novembro de 2015, dirigidos à empresa construtora e ao Secretário de Planejamento de Lages, respectivamente.

O referido relatório de fiscalização apontou falhas nas obras, com necessidade de correção, referentes aos seguintes itens, além de pendências referentes à operacionalização da Praça do CEU pela prefeitura:

- deformações na pavimentação com *paver*;
- caixas coletoras de água com desgaste prematuro;
- pontos de infiltração pelo telhado;
- brinquedo infantil construído com madeira diferente da constante da planilha orçamentária;
- necessidade de ferros expostos em muros executados para evitar riscos à segurança.

Os Ofícios nº 662 e nº 663 levantaram a necessidade de correção em desníveis no piso de granitina nas áreas abertas dos dois prédios. Foi indicada a ocorrência de acúmulo de água de chuvas no piso.

É possível verificar que quase todos os itens defeituosos levantados pela fiscalização do fiscal do contrato (exceção apenas dos ferros expostos em muros) também foram apontados pela presente inspeção (CGU). Segundo o fiscal do contrato, as falhas referentes às

deformações nos pisos de *Paver* e granitina, bem como os problemas de infiltração, por ele apontados, já haviam sofrido correção por parte da empresa, ou seja, esses itens já estiveram em piores condições antes da presente fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 386/2017/GAPRE, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura de Lages enviou cópia do Ofício nº 621/2017, de 12 de setembro de 2017. Neste último, foi informado o que segue, editado apenas quanto ao nome de pessoa citada a fim de preservá-la:

“Com relação aos apontamentos listados no Relatório Preliminar da CGU, dos prédios na praça do CEU, o Eng. (E. T. S.), responsável pela fiscalização da obra, encaminhou através do Of.193/2017 (ANEXO I), direcionado a Empresa CONSTRUTORA EVOLUTA LTDA, para providências dos defeitos observados pelos Técnicos da CGU e da fiscalização do Município na construção dos prédios.”

Segue abaixo a transcrição do Ofício nº 193/2017, de 13 de setembro de 2017:

“Vimos por meio deste, encaminhar à construtora Evoluta LTDA, empresa contratada através do contrato 095/2013, para a execução da Praça de Esportes e Cultura- PEC, as pendências que devem ser corrigidas nesta obra conforme levantamentos feitos pela Controladoria Geral da União em vistoria realizada entre os dias 31 de julho e 03 de agosto de 2017.

Informamos que a obra encontra-se dentro do prazo de garantia cabendo a empresa acima citada as devidas correções, conforme relatório em anexo, afim de que a referida praça possa adquirir plenas condições de uso.

Esclarecemos que todas as pendências, abaixo relacionadas, foram levantadas e avaliadas Pela Controladoria Geral da União, a qual, solicitou providências urgentes à prefeitura do município.

Os itens 1; 2; 3; 5; 7; 8 ; 11; 12; 13; 14 do relatório em anexo, devem ser revistos e refeitos pela empresa executora, a qual, solicitamos manifestação em um prazo de até 05 dias, a partir, do recebimento deste ofício, afim juntamente com a Prefeitura do município, através da Secretaria de Planejamento e Obras, possam ajustar todas as pendências relacionadas.

Salientamos que o problema apontado no item 4 do relatório, foi devido a atos de depredação, ato de vandalismo, não cabendo a empresa o ajuste.

Os problemas encontrados nos itens 09 e 10 do relatório, com relação ao material, foram definições e decisões adotadas pelo ponto controle da secretaria de planejamento da Gestão 2013/2016, não cabendo a empresa a solução.

Os problemas apontados no item 06 do relatório também foram devidos a atos de depredação, vandalismo, pois os mesmos foram entregues de forma adequada, conforme foto em anexo, não cabendo a empresa o devido ajuste.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Lages encaminhou ofício à empresa executora das obras, cobrando a reparação de dez, dos quatorze, defeitos de execução apontados por esta equipe de fiscalização. A reparação foi solicitada, devidamente, como garantia contratual e legal prevista.

Quanto ao defeito do item 4 (eletrodutos expostos), considerado como vandalismo na referida manifestação, esta equipe de fiscalização não concorda com a dispensa de responsabilidade da empresa. O eletroduto foi instalado rente à superfície do piso, comprometendo a resistência deste último, o qual se rompeu (ver registro fotográfico acima).

Quanto aos itens 9 e 10 (pintura da quadra e madeira dos brinquedos), a prefeitura informou que as falhas foram decorrentes de decisões tomadas pela Secretaria de Planejamento do município. Não foram apresentadas evidências dessas decisões.

Quanto ao item 6 (bancos de concreto quebrados) não houve manifestação.

Dessa forma, consideram-se pertinentes as providências adotadas de exigência de reparação dos defeitos dentro da garantia contratual. Contudo, considera-se necessária a inclusão dos itens 4 e 6 nessa exigência. Finalmente, considera-se que, os defeitos relativos aos itens 9 e 10 foram provocados por decisões de secretaria municipal, ou seja, pela prefeitura do município.

2.2.5. Verificação dos preços praticados nas aquisições de equipamentos e mobiliários

Fato

Até o momento foram adquiridos R\$ 123.971,21 dos R\$ 413.331,68 previstos para equipamentos e mobiliários do CEU Lages. Do valor já adquirido, apenas R\$ 11.815,00 foram adquiridos mediante processo licitatório realizado diretamente pela Prefeitura de Lages, por meio de dois pregões presenciais (123 e 124/2015). O restante das aquisições, no valor de R\$ 112.156,21, foi realizado por meio de adesão a seis Atas de Registro de Preços de pregões eletrônicos promovidos pelo próprio Ministério da Cultura.

Verificou-se que, para os pregões presenciais, a prefeitura realizou pesquisa prévia de preços junto à, no mínimo, três fornecedores. Em ambos os casos (pregões presenciais e Atas de Registro de Preços) a CAIXA efetuou verificação dos preços obtidos e pagos pela prefeitura por meio da comparação com pregões eletrônicos realizados pelo Ministério da Cultura para a região sul do país.

Dessa forma, considerou-se razoável a segurança com relação à economicidade dos preços praticados pela Prefeitura de Lages para os equipamentos, não tendo esta equipe de fiscalização promovido nova pesquisa de preços junto ao mercado.

2.2.6. Preço de item específico das obras em valor acima da referência Sinapi

Fato

Verificou-se uma amostra de preços praticados no Contrato nº 95/2013, celebrado com a empresa construtora do CEU Lages, representando 59,37% do valor total do contrato (R\$

1.135.712,89 de R\$ 1.912828,29). Os custos unitários dos itens da amostra foram comparados com a planilha de referência de custos do Sinapi - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Regional de Janeiro de 2013, época das propostas do processo licitatório (Concorrência 19/2012-PML) que deu origem ao referido contrato.

A comparação indicou, em um item específico da amostra, a utilização de preço orçado e contratado acima do valor de referência. Trata-se do item *Pintura com tinta texturizada acrílica para ambientes (fachada)*, o qual está com seu valor acima da referência Sinapi em R\$ 15.831,17 (99,08%), conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro7: Itens da planilha do Contrato nº 95/2013 com preços acima da referência Sinapi:

Item	Quant (A)	Custo Unitário contrato (B)	Valor (C= A x B)	Custo Unitário Sinapi (D) Código 73746/1	Custo Unit Sinapi + BDI (E=D x 1,2225)	Valor Sinapi (F=A x E)	Diferença (G = C-F)
Pintura com tinta texturizada acrílica para ambientes (fachada) (*)	919,14	34,29	31.517,31	13,96	17,0661	15.686,14	15.831,17

Fonte: Planilha de custos Contrato 95/2013 e tabela de custos Sinapi de Janeiro de 2013.

BDI = 22,25%.

(*) Apenas como referência para melhor localização do item nas planilhas de custo, informa-se que:

- 1) No orçamento elaborado pela Prefeitura e submetido à CAIXA, antes da realização de licitação para contratar as obras, esse item consta com o número 31.009.000. No mesmo item do referido orçamento a referência de preços de comparação registrada foi o código Sinapi CPS 73746/1.
- 2) Nos boletins de medição da empresa construtora o item consta com o número 31.9.

No restante dos itens verificados da planilha contratada, os preços encontram-se compatíveis com a referência Sinapi.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 386/2017/GAPRE, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura de Lages enviou cópia do Ofício nº 621/2017/SPO, de 12 de setembro de 2017, apresentando a manifestação que abaixo se reproduz:

“Em relação ao item 6 do relatório preliminar da CGU, referente ao serviço especificado “Pintura com tinta texturizada acrílica para ambientes (fachada)”, ressaltamos que os valores ali descritos passaram por criteriosa análise e aprovação da Equipe Técnica da CEF. Embora esse processo licitatório tenha sido realizado pela Administração Anterior, é regra o Município realizar processos licitatórios com base em planilhas orçamentárias aprovadas pela CEF, quando de Recursos são provenientes da Esfera Federal.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Lages manifestou, apenas, que o preço do item questionado passou pela avaliação da Caixa Econômica Federal e que todas as licitações são amparadas em planilhas

orçamentárias aprovadas pela CEF. Não houve, portanto, uma justificativa técnica sobre a definição do preço, mantendo-se, dessa forma, os termos da presente constatação.

3. Conclusão

Os exames realizados detectaram atrasos no cronograma inicialmente previsto para implantação do CEU Lages. Os atrasos na contratação e execução das obras, na aquisição da totalidade dos móveis e equipamentos previstos, bem como os provocados pela ausência de estruturação orçamentária e de recursos humanos para operação, representam, em conjunto, três anos e cinco meses a mais do que o previsto originalmente no Termo de Compromisso.

De uma maneira geral, observou-se que as obras estão concluídas, ainda que realizadas com atraso em relação ao cronograma previsto, mas apresentam defeitos que necessitam de providências.

As verificações *in loco* para avaliação das medições de quantitativos não indicaram a ocorrência de superfaturamento por quantidades. As verificações de preços das planilhas de custos orçados e contratados também não apontaram ocorrência de sobrepreço, à exceção do elevado valor de um dos itens da planilha de obras (referente à pintura de paredes). Questionou-se a Prefeitura, porém a resposta não apresentou justificativa técnica e conclusiva sobre o valor adotado.

Concluiu-se que as questões mais relevantes a serem sanadas no presente momento é a correção dos defeitos encontrados nas obras e a imediata estruturação do CEU em termos orçamentários e de recursos humanos, a fim de possibilitar a sua operação e manutenção, inclusive patrimonial. Em seguida, é necessária a finalização da aquisição dos mobiliários e equipamentos previstos no plano de trabalho.

O empreendimento está funcionando de forma precária, tanto pelo reduzido volume de atividades disponibilizadas e desenvolvidas com a comunidade, quanto pela falta de serviços de limpeza, conservação e manutenção predial.

Ordem de Serviço: 201701627

Município/UF: Lages/SC

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE LAGES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 5.717.168,00

1. Introdução

A fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Lages/SC objetivou avaliar a regularidade das ações desenvolvidas pela Prefeitura para o fornecimento da merenda escolar e a regularidade das licitações e contratações realizadas nos exercícios 2014, 2015 e 2016, destinadas à aquisição de gêneros alimentícios para as escolas do município.

Nesse período, o valor total de recursos próprios desembolsados pela Prefeitura Municipal de Lages como contrapartida aos repasses efetuados pelo governo federal foi de R\$ 7.188.563,10. Já o montante dos recursos provenientes do FNDE/PNAE para aquisição da merenda escolar para a rede municipal de ensino no mesmo período somou R\$ 5.717.168,00, totalizando R\$ 12.905.731,10 de recursos disponíveis no triênio 2014/2015/2016.

Para análise do Programa foram realizadas, entre os dias 31/07/2017 e 04/08/2017, visitas a cinco escolas da rede municipal de ensino e ao armazém central da Secretaria Municipal da Educação, com a finalidade de observar os processos de recebimento dos gêneros alimentícios adquiridos e a estrutura física existente para o preparo da merenda.

Também foram realizadas análises sobre a movimentação financeira na conta específica do Programa, assim como sobre os procedimentos licitatórios para seleção de empresas para fornecimento dos gêneros alimentícios necessários para implementação do cardápio.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Impropriedades no Almojarifado Central.

Fato

O Almojarifado Central utilizado para os gêneros alimentícios do PNAE no Município de Lages é denominado Armazém da Alimentação Escolar (popularmente conhecido por barracão). Nele foi realizada vistoria em 01 de agosto de 2017.

 A fachada do prédio do Almojarifado Central, com uma placa que identifica o local como 'SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - ALMOJARIFADO CENTRAL - ALIMENTAÇÃO ESCOLAR'.	 O portão dos fundos do prédio, com uma van estacionada na frente e uma pessoa caminhando para a direita.
Foto – Almojarifado Central – Fachada identificada do Armazém da Alimentação Escolar. Lages/SC, 01 de agosto de 2017	Foto – Almojarifado Central – Portão dos fundos com câmara fria no interior à direita. Lages/SC, 01 de agosto de 2017

Identificou-se as seguintes impropriedades:

Não havia prateleiras que permitissem um melhor acondicionamento dos gêneros alimentícios recebidos, hoje armazenados em paletes de madeira, com empilhamentos de cerca de 1,5 a 2 metros de altura. Para manejo dos produtos existe apenas paleteira hidráulica manual, não havendo empilhadeira elétrica nem hidráulica, o que viria a facilitar o transporte nas instalações de armazenagem, além de permitir o acondicionamento mais adequado em prateleiras e o maior aproveitamento vertical das instalações, atualmente inexistentes, o que otimizaria o uso do espaço físico (demandando menor área de projeção das instalações).

	
<p>Foto – Almoxarifado Central – Paleteira hidráulica manual e armazenamento em paletes de madeira. Lages/SC, 01 de agosto de 2017</p>	<p>Foto – Almoxarifado Central – Única balança disponível para conferência. Lages/SC, 01 de agosto de 2017</p>

Faltam balanças adequadas para a conferência de pesos, o que é realizado por pequenas amostragens, sem registros de conferência. Já fora solicitada balança de 3.000 kg, por meio do Ofício n.º 008/2017, de 31 de março de 2017, o que ainda não foi atendido.

Necessidade de readequações na estrutura física, equipamentos e no *layout*, com banheiro e vestiário (feito com paredes divisórias sem cobertura independente) tendo contato aéreo direto com o ambiente de estocagem de suprimentos, vassouras e outros utensílios de limpeza (em uso) apoiados em parede contígua à porta de câmara fria (falta de armário ou saleta adequada para os materiais em utilização).

No prédio há acesso de pássaros pelo entorno entre paredes e telhado, elevando os riscos de contaminação. Os pisos são de alvenaria, mas sem revestimento, assim como as paredes não contém azulejos (especialmente no local de embalagem fracionada), dificultando a higienização e sanitização. Havia poucos utensílios de limpeza e equipamentos de proteção individual (EPIs), em quantidade aquém do necessário, com itens danificados (capacetes, aventais, gorros).

	
<p>Foto – Almoxarifado Central – Excrementos sobre as caixas de gêneros alimentícios e, ao fundo, vestiário com banheiro. Lages/SC, 01 de agosto de 2017</p>	<p>Foto – Almoxarifado Central – Câmaras frias com ferrugem e utensílios de limpeza no seu entorno. Lages/SC, 01 de agosto de 2017</p>

Havia portão junto às câmaras frias, que permaneceu aberto durante o período de realização da vistoria. Foi informado também que os caminhões de distribuição ficam estacionados durante à noite no mesmo ambiente de estocagem, representando riscos de contaminação

(gases da combustão, sujeira trazida pelas rodas dos veículos, circulação de motoristas etc.) e proporciona maior circulação de pessoas pelo local, que deveria ter adequado controle de acesso. Por meio do Ofício n.º 026/2017, de 10 de julho de 2017, houve solicitação de aquisição de nova câmara frigorífica, em decorrência do estado da estrutura que apresenta problemas, ainda não atendida.

As câmaras frias têm problema de ferrugem (especialmente na câmara de resfriamento) e não possuem registro/plotagem de temperatura (apenas indicação da temperatura instantânea por termômetros digitais).

A embalagem fracionada de produtos da agricultura familiar (frutas, legumes, verduras etc.) para distribuição às unidades de ensino ocorre em local contíguo à armazenagem de materiais de limpeza, onde há comunicação direta e circulação de servidores municipais, com riscos de contaminação por agentes químicos. Além disso, no local são utilizadas bancadas de madeira de difícil higienização e com irregularidades na superfície. Faltam telas milimétricas para impedir o acesso de insetos.



Foto – Vista do local de embalagem fracionada para a área de materiais limpeza, com porta de acesso. Lages/SC, 01 de agosto de 2017



Foto – Vista da área de materiais limpeza para o local de embalagem fracionada, com porta de acesso. Lages/SC, 01 de agosto de 2017

Falta de sistema informatizado para controles de estoque e distribuição de gêneros alimentícios, sendo 133 unidades de ensino no município, com cerca de 15.600 alunos. Também faltam controles de estoque por fichas de prateleira (ou equivalentes informatizados), de forma a controlar tempestivamente as movimentações de entradas e saídas de itens do estoque. São realizadas contagens periódicas (inventário) tanto nas escolas quanto no almoxarifado central. Não há controles de descartes de mantimentos por dano e/ou expiração da data de validade, os quais somados às quantidades distribuídas e aos estoques deveriam ser equivalentes aos recebimentos de fornecedores, para um controle adequado.



Foto – Extintor de incêndio com validade da carga vencida, no Almojarifado Central. Lages/SC, 01 de agosto de 2017

Foto – Bancadas de madeira para embalagem fracionada em mau estado de superfície. Lages/SC, 01 de agosto de 2017

Os extintores de incêndio estavam com os prazos de validade da carga vencidos. Os Certificados de dedetização para insetos e roedores e de limpeza da caixa d’água ainda estavam válidos, porém próximos da data de expiração da validade (vigente até 18 de agosto de 2017).

Com base no Inciso III do Art. 8º da Resolução n.º 26 do FNDE, de 17 de junho de 2013, o ente federado deve assegurar a estrutura necessária para “o controle de estoque e armazenamento dos gêneros alimentícios”.

Portanto, para o adequado funcionamento do Almojarifado Central, necessitam ser solucionados os diversos problemas apontados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a verticalização do estoque de gêneros alimentícios, neste momento não é possível a verticalização por falta de dotação orçamentária, tanto para a compra de prateleiras, quanto para a aquisição de uma empilhadeira. Ressalta-se que não há prejuízos à administração pública o estoque como está atualmente, pois atualmente a Secretaria Municipal de Lages (SMEL) tem alugado três barracões, sendo um para a alimentação escolar, outro para materiais de higiene e limpeza e um terceiro para mobiliário. Destes materiais que estão estocados, a alimentação não pode ficar em um mesmo ambiente que os materiais de higiene e limpeza, bem como o mobiliário, por ter diversas formas e tamanhos, não poderá ter sua armazenagem verticalizada, com isso mantém-se a obrigatoriedade do aluguel dos imóveis atuais.

Com relação a aquisição da balança com capacidade para 3.000 kg, por meio do ofício 1144/2017, 27 de outubro de 2017, a SMEL declarou que para o ano de 2017 não há dotação orçamentária para a aquisição de tal produto, porém será realizada a compra em 2018.

Já no que se refere a necessidade de reestruturação do almojarifado Central, a adequação do vestiário dos servidores será realizada assim que o setor de carpintaria estiver

disponível, pois os materiais já foram licitados para a reforma. Quanto a falta de espaço próprio para guardar os utensílios de limpeza, estes foram realocados para o imóvel onde estão estocados o mobiliário a ser entregue para as unidades escolares.

Os pássaros não possuem mais acesso ao setor de alimentação escolar, pois foi arrumado na porta traseira uma grade anti pássaro e todas as janelas estão fechadas. No que diz respeito a estrutura física do imóvel em questão e a falta de azulejos, o imóvel é alugado e não permite reformas, mediante o exposto, encontra-se em desenvolvimento uma pesquisa para que se encontre outro local que sirva de Almojarifado Central para os gêneros alimentícios e que este atenda as normas sanitárias. Quanto aos EPIs, no início do ano de 2017 foi realizada uma compra de todo o material necessário, porém ocorreram inúmeras trocas de servidores, ou por demissão devido a ser contrato temporário, ou pelos servidores novos não se adequarem ao local. Mas para o início de 2018 todos os servidores serão contemplados novamente com os equipamentos de proteção individual que lhes são de direito.

No que se refere ao imóvel destinado a alimentação escolar funcionar como garagem, essa prática não é mais realizada, com isso os veículos que pernoitavam lá, agora estão alocados no barracão de mobiliário escolar.

Quanto ao acesso restrito ao setor, agora só entram no local as viaturas oficiais, e no setor de alimentação apenas os servidores do local tem acesso a ele.

Por meio do ofício 1144/2017, a SMEL manifestou-se e disse que não há dotação orçamentária, porém há a possibilidade de aquisição em 2018. A plotagem de temperatura vem sendo realizada diariamente, como foi recomendado na visita realizada pela equipe da CGU.

A porta que dava acesso do setor de material de limpeza até a parte de embalagem fracionada de alimentos perecíveis permanece fechada desde a data da vistoria da equipe da CGU. Já em relação as bancas de madeira, estas serão revestidas de placas de alumínio, o que ocorrerá assim que as aulas se findarem, para que haja tempo o suficiente para as reformas necessárias. As telas milimétricas que impeçam o acesso de insetos ao local é um dos pré-requisitos para o aluguel de um novo espaço para o ano de 2018.

A SMEL possui contrato vigente com uma empresa que oferta o SGEWeb (Sistema de Gestão Educacional na Web), provavelmente no fim do período letivo de 2017 será realizada uma reunião com a empresa para sanar esse problema. Em outras cidades já há uma parte do sistema adaptado para a gestão informatizada de alimentação escolar por meio do SGEWeb. Outro ponto a ressaltar que esse sistema já é utilizado atualmente para a gestão informatizada dos materiais de higiene e limpeza desta secretaria.

A SMEL informa ainda, por meio do ofício 1144/2017, que o processo licitatório para a compra de extintores de incêndio e a recarga dos já existentes, além de outros materiais para a prevenção de incêndios está em fase de orçamento no setor de licitação”.

Análise do Controle Interno

Com base nas informações prestadas em resposta aos apontamentos efetuados pela equipe de fiscalização, observa-se que a Administração Municipal está tomando as devidas

providências para sanar os problemas verificados durante a inspeção física ao Almoxarifado Central. Algumas soluções já foram adotadas e outras ainda carecem de orçamento para sua execução, como a alocação de um novo espaço para armazenamento dos alimentos que atenda a todas as especificações sanitárias vigentes. Dessa forma, mantém-se os apontamentos efetuados para que a implantação das melhorias possa ser acompanhada pela auditoria interna do município, pelo Conselho de Alimentação Escolar e demais interessados.

2.2.2. Fragilidades nos Controles Internos Administrativos dos estoque e movimentações de gêneros alimentícios.

Fato

Os Controles Internos Administrativos atinentes aos estoques e distribuição de gêneros alimentícios necessitam ser aprimorados, tanto no Almoxarifado Central quanto nas unidades de ensino do Município de Lages.

Atualmente são empregados guias de distribuição de gêneros alimentícios (com assinatura de recebimento pelas unidades de ensino), as quais não contém a especificação completa (por exemplo, constar apenas “carne” para cortes de gado bovino), e guias de contagem de estoque (levantamentos periódicos nas unidades de ensino e no Almoxarifado Central), também conhecidos por mapas quinzenais. As guias de distribuição são classificadas por perecíveis, não perecíveis, agricultura familiar e carnes. Na semana dos trabalhos de campo desta fiscalização estava sendo adotada utilização do espelho semanal de cardápio, que seria o registro dos cardápios efetivamente preparados ao longo dos dias da semana, em cada escola.

No Almoxarifado Central faltam controles de estoque para o registro tempestivo das movimentações de entradas e saídas de itens, bem como do saldo em estoque. Isso demanda contagens periódicas para aferição do saldo existente.

Identificou-se, ainda, a ausência de controles de descartes de mantimentos por dano e/ou expiração da data de validade.

Destaca-se que, para um controle adequado, além da conferência de pesos, especificações, estado físico, data de validade e quantidades referentes à aceitação da nota fiscal, deveriam ser registradas e disponibilizadas informações sobre os estoques e suas movimentações, contendo saldos de itens em estoque, as entradas (recebimentos de fornecedores, devoluções de escolas) e saídas (quantidades distribuídas às unidades de ensino) ocorridas (incluindo suas datas), o destino e a comprovação de entrega, bem como as perdas (por dano e expiração de data de validade), de forma que, num dado período, a soma do estoque inicial das entradas pudesse ser comparada com a soma das saídas, perdas e estoque final.

Nas unidades de ensino, além dos controles de recebimento, incluindo a conferência de pesos, especificações, estado físico, data de validade e quantidades, também deveriam ser registradas e disponibilizadas informações sobre os estoques locais e suas movimentações ocorridas (incluindo suas datas). Nas escolas, a combinação do cardápio executado a cada dia com a quantidade de alunos atendidos diariamente deveria corresponder aos consumos de estoque, num dado período, consideradas ainda eventuais perdas (dano e expiração de

validade) e os desperdícios (produções em excesso que gerem descartes de alimento preparado).

Apesar de ser possível criar controles manuscritos, onde cada responsável confirme as informações registradas mediante assinatura e data, considerando que há no município 133 unidades de ensino, com cerca de 15.600 alunos, seria importante que houvesse um sistema informatizado para os controles de estoque e distribuição de gêneros alimentícios, haja vista conterem grandes volumes e movimentações.

Destaca-se o teor do voto do Relator no âmbito do Acórdão n.º 6558/2010 – TCU – 1ª Câmara:

“[...] considerando que o responsável não comprovou a regular aplicação da quantia repassada para utilização na alimentação escolar, estas contas devem ser julgadas como irregulares, na forma descrita pelo MP/TCU”.

Portanto, os controles ora empregados não são suficientes para garantir a plena confiabilidade das quantidades e qualidades dos recebimentos de fornecedores e distribuições de gêneros alimentícios, bem como dos consumos de alimentos preparados, de forma a comprovar a regular aplicação dos recursos financeiros repassados para aplicação na alimentação escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Todas as adequações levantadas neste item serão sanadas com a adequação do sistema SGEWeb, as quais servirão de parâmetro para que se contemple tudo o que foi solicitado. O sistema disponibilizado pela empresa CIASC (Centro de Informação e Automação do Estado de Santa Catarina) também servirá como base para um melhoramento do SGEWeb. Visto que o controle disponibilizado pela CIASC para as escolas estaduais catarinenses é rigoroso quanto ao consumo diário real e por período dos alimentos nas unidades escolares”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura reconheceu as fragilidades apontadas pela fiscalização e informou sobre a realização de ajustes nos controles. A ausência de saneamento das deficiências registradas nos controles efetuados pelo município implica em risco de perdas financeiras à Administração e potencial prejuízo ao correto fornecimento de merenda escolar.

2.2.3. Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado, demanda reprimida de visitas da nutricionista a unidades de ensino e falta atualmente um cardápio específico.

Fato

Questionada sobre a aplicação de testes de aceitabilidade, a municipalidade informou não ter realizado os mesmos. Conforme disposto no Art. 17 da Resolução n.º 26 do FNDE, de 17 de junho de 2013, os testes deveriam ser feitos pela Entidade Executora (EE) com os escolares

(clientela do PNAE) para introdução de novos alimentos e preparações no cardápio a ser servido, bem como para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente, avaliando assim a sua aceitação, com a elaboração de relatório pela nutricionista Responsável Técnica (RT) do PNAE. Os limites mínimos de aceitabilidade a serem respeitados deveriam estar de acordo com a metodologia utilizada para seu teste, observado o §6º da referida resolução: *“O índice de aceitabilidade deve ser de, no mínimo, 90% para Resto Ingestão e de 85% para Escala Hedônica”*.

Como mencionado em constatação específica deste relatório, há apenas uma nutricionista para todo o município, contando com duas estagiárias. Em uma das unidades de ensino da amostra foi informado que não houve visita de Nutricionista.

Quanto ao cardápio, foram repassados os cardápios utilizados nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, nos moldes previstos pelos normativos do PNAE. Contudo, na atualidade, está sendo implantado um documento denominado espelho de cardápio (com registros semanais), combinado com uma apostila elaborada pela nutricionista (com receitas e orientações sobre quantidades *per capita* de merenda), visando gerar informação do cardápio realmente aplicado semanalmente em cada escola. A tendência é que isso possa auxiliar na identificação de preferências alimentares e de tipos de preparo, assim como colaborar com o planejamento de aquisições futuras de itens para a merenda.

Pode-se observar que, dado o elevado número de unidades de ensino no município, na prática será muito difícil controlar a quantidade de produtos a serem distribuídos para as escolas, definir os tipos de gêneros alimentícios e suas quantidades a adquirir, bem como podem ocorrer casos de tratamento não isonômico às diferentes localidades, podendo vir a não serem entregues os mesmos tipos de gêneros (quantidades e qualidades) para as escolas.

Nas vistorias, identificou-se que prevalecia nas unidades de ensino da amostra a falta de cumprimento à previsão normativa contida no §8º do Art. 14 da Resolução n.º 26 do FNDE, de 17 de junho de 2013, de que haja cardápio disponível em local visível: *“Os cardápios com as devidas informações nutricionais de que trata o parágrafo anterior deverão estar disponíveis em locais visíveis nas Secretarias de Educação e nas escolas.”*

A nutricionista explicou, durante a visita ao almoxarifado central, das diferenças existentes nas cerca de 133 escolas (em torno de 15.600 alunos, no total), o que dificultava a rigidez na elaboração do cardápio. Porém, de maneira geral, identificou-se que as merendeiras se sentiam na obrigação de criarem seus próprios cardápios, a partir das receitas disponibilizadas (apostila da nutricionista), tendo ocorrido reclamações de que o Manual de Boas Práticas da Merenda Escolar teria previsão expressa de que essa elaboração de cardápio seria realizada pela nutricionista.

Segundo orientações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-alimentacao-e-nutricao>):

“Os cardápios deverão ser elaborados pelo nutricionista RT, considerando:

- o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, atendendo as necessidades nutricionais dos alunos em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde;

- os gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais;
- o horário em que é servida a alimentação e o alimento adequado a cada tipo de refeição;
- as especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas;
- a oferta de, no mínimo, 3 porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana), sendo que as bebidas à base de frutas não substituem a obrigatoriedade da oferta de frutas in natura;
- os aspectos sensoriais, como as cores, os sabores, a textura, a combinação de alimentos e as técnicas de preparo”.

Assim, o cardápio necessitaria de aprimoramento, de forma que haja um cardápio sugerido (observadas as faixas etárias e restrições de saúde), onde eventuais adaptações de cardápio fossem comunicadas (poderia ser o próprio espelho de cardápio), desde que seguida as recomendações da apostila.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“A não aplicação do teste de aceitabilidade é uma realidade atualmente, pois o município conta apenas com uma nutricionista, a qual não consegue atender a todas as funções a ela inerentes. Com isso, a aplicação de testes de aceitabilidade fica praticamente inviável mediante a quantidade de profissionais atualmente.

Quanto ao cardápio, no mês de junho foi alterado o formato do cardápio, com o intuito de conhecer quais as refeições realmente eram servidas as crianças, pois as cozinheiras não produziam o que estava exposto no cardápio disponibilizado pela nutricionista. Em todas as escolas visitadas no ano de 2017, todas relatavam que não seguiam o cardápio, portanto a mudança realizada para que fosse possível acompanhar o que é servido as crianças e passar as orientações necessárias. Esse novo formato consiste em um livro de receitas e orientações quanto a procedimentos de higienização e orientações em relação a quais tipos de refeições devem ser servidas por faixa etária.

Todas as cozinheiras receberam orientações na capacitação realizada no primeiro semestre e no segundo semestre, foram repassadas orientações também às diretoras das unidades escolares, nas reuniões direcionadas a estas que ocorre mensalmente. Nas visitas às unidades escolares foram sanadas as dúvidas pertinentes que ainda restava, tanto para as diretoras, tanto para as cozinheiras.

Foi um consenso entre cozinheiras e diretoras que a alteração no cardápio seria melhor, pois escolas localizadas em áreas mais carentes necessitam em alguns casos, por exemplo, a EMEB Nossa Senhora dos Prazeres, de servir desjejum todas as manhãs e almoço todos os dias. Enquanto em outras unidades, como a EMEB Ondina Neves Bleyer, onde seus alunos, em maioria, possuem uma condição financeira melhor, há baixo consumo de refeições salgadas. Ressalta-se ainda que as unidades que solicitaram cardápio no formato imposto pelo PNAE foram atendidas. Além do mais, por meio do espelho do cardápio servido, que toda a segunda-feira é enviado ao setor de alimentação escolar, quando são identificadas pela nutricionista inconformidades, a profissional em questão se dirige até a escola para orientar as cozinheiras de como proceder.

Outro ponto importante a destacar é que o Manual de Boas Práticas está exposto em todas as cozinhas desde o segundo semestre letivo deste ano, quando foram disponibilizadas impressoras às unidades escolares com impressões pagas pelo município”.

Análise do Controle Interno

Conforme corroborado na manifestação da Prefeitura, não foi realizado teste de aceitabilidade, bem como os cardápios elaborados pela nutricionista não estavam sendo aplicados nas escolas. Dada a alteração do cardápio no mês de junho/2017, seria adequada uma verificação pela nutricionista e pelo CAE quanto à aplicação e adequação do novo formato, inclusive realizando testes de aceitabilidade, a fim de garantir *“as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada”*, conforme disposto na Resolução FNDE nº 26, 17 de junho de 2013.

2.2.4. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas - CFN.

Fato

A Resolução n.º 26, de 17 de junho de 2013, em seu artigo 12, parágrafo 2º, estabelece que a Entidade Executora do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deverá cumprir os parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas por escolares previstos na Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas - CFN 465, de 23 de agosto de 2010. A Prefeitura de Lages atualmente conta com somente uma nutricionista em seu quadro sendo uma Responsável Técnica e duas estagiárias de nutrição. No período de janeiro de 2014 a abril de 2017, a disponibilidade de nutricionistas era a seguinte:

Quadro: Nutricionistas do PNAE.

Período	Nutricionistas
06/01/2014 a 31/10/2014	***.772.000-**
09/01/2014 a 07/05/2015	***.577.949-**
01/06/2015 a 11/12/2015	***.417.990-**
04/01/2016 a 13/04/2017	***.417.990-**

Fonte: Ofício n.º 278/2017/GAPRE, em resposta ao pedido 15 da Solicitação de Fiscalização nº: 07 – Educação.

A Resolução CFN 465/2010 determina o que segue:

“Art. 10. Consideram-se, para fins desta Resolução, os seguintes parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica:

Nº de alunos	Nº Nutricionistas	Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

Parágrafo único. Na modalidade de educação infantil (creche e pré-escola), a Unidade da Entidade Executora deverá ter, sem prejuízo do caput deste artigo, um nutricionista para

cada 500 alunos ou fração, com carga horária técnica mínima semanal recomendada de 30 (trinta) horas”.

Segundo informações prestadas pela Prefeitura, o número de alunos atualmente atendidos pelo PNAE é de 15.356 alunos, sendo 7.914 de Escolas Municipais de Ensino Básico – EMEB, 326 de Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEF e 7.116 de Centros de Educação Infantil Municipal – CEIM.

A necessidade de nutricionistas para a Educação Básica e Fundamental, sendo 8.240 alunos em escolas municipais (7.914 de EMEB e 326 de EMEF), seria de: 1 RT + 3 (QT) (5.000) + 1 QT (1 QT a cada fração de 2.500 alunos, com 3.240 alunos acima de 5.000), ou seja, um Responsável Técnico (RT) e quatro nutricionistas para o Quadro Técnico (QT).

Para a Educação Infantil, considerando-se os 7.116 alunos de CEIM, seriam necessários catorze nutricionistas para o Quadro Técnico (um nutricionista para cada quinhentos alunos ou fração).

Dessa forma, o quadro previsto pela Resolução CFN 465/2010 seria de um Responsável Técnico (RT) e dezoito nutricionistas para o Quadro Técnico (QT), porquanto a Prefeitura está operando o PNAE com dezoito nutricionistas a menos que o previsto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“A prefeitura realizou concurso público no ano de 2016 para o provimento de vagas em caráter efetivo, porém das doze inscrições realizadas, apenas duas nutricionistas atingiram a nota necessária para a classificação. Sendo a nutricionista Responsável Técnica do PNAE, C.S.T. e a Responsável Técnica do Banco de Alimentos da Secretaria Municipal de Assistência Social, L.B.. Mediante isto, foi lançado em setembro último, um processo seletivo para provimento em caráter temporário e emergencial, que dentre as diversas vagas disponíveis há também para nutricionistas.

Vale ressaltar que o município de Lages ficou proibido de contratar, sem ser por concurso ou processo seletivo, por meio da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público de Santa Catarina, a qual determinou também a demissão de servidores contratados que não fossem por um dos meios citados anteriormente.

Como é notório, a prefeitura atualmente não pode preencher as vagas restantes de nutricionistas pois não há concurso público com profissionais aptas a serem chamadas, bem como o processo seletivo ainda está em andamento”.

Análise do Controle Interno

Conforme exposto na manifestação da Prefeitura, não houve preenchimento das vagas previstas para nutricionistas, sendo que atualmente o município dispõe de apenas uma nutricionista em seu quadro funcional para atendimento das demandas do PNAE.

2.2.5. Falhas na atuação do Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

A atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é disciplinada pelos Arts. 34 a 37 da Resolução n.º 26 do FNDE, de 17 de junho de 2013.

No Município de Lages, o CAE encontra-se formalmente constituído, conforme nova redação da Lei n.º 2136, de 15 de dezembro de 1995, dada pela Lei Complementar Municipal n.º 135, de 30 de agosto de 2000, e pela Lei Complementar n.º 329, de 08 de julho de 2009. Há regimento interno (datado de 05 de dezembro de 2012) e teria disponibilizada infraestrutura para a utilização na sede da Secretaria Municipal de Educação de Lages (SMEL).

Entretanto, nas vistorias realizadas nas escolas identificou-se ausência de visitas do CAE, o que demonstra sua impossibilidade de verificar a quantidade e qualidade dos alimentos que chegam às unidades de ensino, suas condições de armazenamento, nem sobre a quantidade e qualidade das refeições servidas aos alunos. Este problema foi apontado nas seguintes escolas:

- EMEB Anjo da Guarda (AG);
- EMEB Dom Daniel Hostin (DDH).
- EMEF Mário Bianchini (MB);
- EMEB Nossa Senhora dos Prazeres (NSP); e
- EMEF Salto do Caveiras (SC).

Não houve comprovação de capacitação dos membros do CAE, os quais não teriam detectado nem relatado quaisquer irregularidades /impropriedades no período sob exame. Foi apresentado quadro do Plano de Ação CAE (ações a partir de maio de 2016), mas sem comprovação de execução das respectivas atividades. Identificou-se em parte das atas de reunião a falta de menção expressa no corpo do documento sobre as pessoas que nela se encontravam presentes, constando apenas a aposição de assinaturas depois do texto impresso. Também não foram apresentados relatórios de fiscalização, de vistoria ou de visita do CAE nas escolas.

Não foram disponibilizados os documentos comprobatórios de indicação dos membros do CAE para a composição atuante no período de 2014 a 2016 (Pedido 24, a, da Solicitação de Fiscalização n.º 201701627/03 – PNAE). A documentação apresentada referia-se apenas à composição atual do CAE, observada a Ata de Eleição e Posse datada de 03 de julho de 2017 (atendimento parcial ao pedido 24, b, da Solicitação de Fiscalização n.º 201701627/03 – PNAE). A representante do CAE não conseguiu acessar o Sistema SIGECON durante o período de campo desta fiscalização (estava indisponível ao usuário), nem apresentou comprovação de envio do respectivo parecer conclusivo sobre a prestação de contas.

Observado o inciso III do Art. 35 da referida resolução, é atribuição do CAE:

“analisar a prestação de contas do gestor, conforme os arts. 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Em anexo a esta resposta segue documentação para sanar quaisquer problemas que houverem. Salienta-se que a mesma foi requerida por meio do ofício 058/2017, endereçado ao Conselho de Alimentação Escolar”.

Análise do Controle Interno

A documentação disponibilizada à equipe de fiscalização da CGU na apresentação da manifestação aos apontamentos realizados constitui-se em:

- decretos de designação dos membros do CAE, contemplando todo o período sob exame;
- quatro Laudos de Visitas às escolas realizadas pelo CAE, no exercício 2016 sem assinatura ou mesmo identificação completa dos participantes da vistoria (identificados apenas pelo prenome). Notou-se, ainda, que alguns prenomes apresentados nos laudos não coincidem com os membros do CAE designados por meio da cópia dos decretos disponibilizados à fiscalização;
- dois relatórios de Avaliação e Controle da Alimentação realizado em unidade escolar municipal, sem data e assinatura.

Portanto, exceto quanto à indicação dos membros do CAE para composição no período de 2014 a 2016, a documentação apresentada pela Prefeitura Municipal mostra-se insuficiente para caracterizar a atuação efetiva do Conselho.

2.2.6. Impropriedades no preparo e fornecimento das merendas, bem como para a armazenagem dos alimentos nas unidades de ensino.

Fato

Para o exame das condições de recebimento de gêneros alimentícios, preparo e fornecimento de merenda, foram realizadas visitas nas seguintes escolas integrantes da amostra, as quais doravante serão referidas por suas iniciais:

- EMEB Anjo da Guarda (AG);
- EMEB Dom Daniel Hostin (DDH).
- EMEF Mário Bianchini (MB);
- EMEB Nossa Senhora dos Prazeres (NSP); e
- EMEF Salto do Caveiras (SC).

Identificou-se que as escolas não dispõem das informações acerca do resultado da licitação, não conhecendo a especificação, marca, etc. daquilo que deveria estar recebendo (bastaria terem acesso ao resultado da licitação e sua proposta vencedora). Além disso, as Unidades de Ensino visitadas não possuíam balanças adequadas para conferência de pesos.

Nas vistorias realizadas nos estoques locais das escolas, identificou-se a preponderância de carnes de aves e de suínos, com pouca carne de gado, apesar de ser alta a sua quantidade adquirida. Identificou-se que nas guias de recebimento não constavam informações dos



cortes das carnes nem do tipo de animal a que corresponderiam. Além disso, muitas embalagens de carne de gado não continham especificação do peso nelas contido, o que aliado à falta de balanças adequadas à conferência gerava elevada criticidade em relação à possibilidade de recebimentos a menor.

Faltavam controles de descartes de mantimentos por dano e/ou expiração da data de validade nas escolas, que deveriam ser orientadas a devolver ao Almoxarifado Central os gêneros alimentícios sem condição de aproveitamento, para providências voltadas à reposição e ao descarte apropriado.

Listam-se, a seguir, os detalhamentos acerca das falhas identificadas nas escolas:

a) Falta de equipamentos adequados ao preparo da merenda:

- Este problema foi identificado nas escolas DDH e MB.
- A escola DDH não dispõe de liquidificador, multiprocessador nem de batedeira. A torneira elétrica estava queimada.
- Na escola NSP o “buffet” estava danificado, sem aquecer os alimentos preparados e disponibilizados para as refeições.
- Na escola MB o liquidificador estava danificado. Nesta escola também não havia forno elétrico.

	
Foto – Torneira elétrica queimada e azulejos danificados na escola DDH. Lages/SC, 03 de agosto de 2017	Foto – Liquidificador danificado na escola MB. Lages/SC, 02 de agosto de 2017

b) limpeza da cozinha realizada pela própria merendeira/auxiliar:

- Este problema foi identificado nas escolas AG, MB e SC.
- Na escola DDH foi informada carência de detergente líquido (a quantidade mensal recebida atenderia apenas às necessidades de cerca de uma semana), sendo preciso utilizar sabão em barra para a limpeza de pratos, talheres, panelas, copos e utensílios. As vassouras recebidas seriam de má qualidade, com vida útil muito baixa.

c) falta de espaço adequado para refeitório:

- Este problema foi identificado nas escolas DDH, MB e SC.
- Nas escolas MB e SC as refeições ocorriam na própria sala de aula, no horário destinado à merenda (escolas rurais). Nessas duas escolas, a limpeza de banheiro também era realizada pela própria merendeira / auxiliar
- Na escola DDH (urbana) também não havia refeitório.

- Na escola NSP, as refeições atenderiam a cerca de 218 alunos (no período da manhã) e outros 230 alunos (no período da tarde). No refeitório o espaço atende concomitantemente a 140 pessoas sentadas junto às mesas.



Foto – Refeitório na escola NSP. Lages/SC, 02 de agosto de 2017



Foto – Pratos e talheres na escola NSP, com acréscimo de detalhe do estado dos copos. Lages/SC, 02 de agosto de 2017

d) Limitação de espaço na área física da despensa:

- Este problema foi identificado nas escolas AG, DDH, NSP e SC.
- Na escola DDH faltavam prateleiras na despensa, que fica em local com área física muito pequena. Os utensílios de limpeza e alimentos estavam armazenados no mesmo ambiente físico.
- Na escola SC, o local de armazenamento de gêneros alimentícios e o de preparo de merenda dividiam o mesmo espaço com área física muito pequena.
- Para a escola AG, ainda havia problema no armário de acondicionamento de utensílios de limpeza que estava danificado pela enchente. Sobre este armário ficavam dois fornos elétricos.

e) gêneros alimentícios armazenados em condições inadequadas para o consumo:

- Este problema foi identificado nas escolas DDH, NSP e SC.
- Na escola DDH, constatou-se visualmente que cerca de 1/5 das maçãs e das laranjas estavam em condições inadequadas para o consumo. Os produtos teriam sido recebidos no dia anterior à visita. Foi informado que, em entregas anteriores, bananas e poncãs também teriam sido recebidas fora de condições de consumo (haveria orientação para a própria escola descartar). Também haveria dificuldade de reposição de produtos faltantes pela não disponibilização de veículo do Almoxarifado Central para isso, tendo ocorrido casos em que a diretora necessitaria buscar itens em seu carro particular, às suas expensas.
- Na escola NSP, também visualmente, constatou-se que cerca de 1/5 dos tomates e das laranjas estavam em condições impróprias para o consumo. Os produtos teriam sido recebidos no dia anterior à visita. Também foram identificados 120 kg de farinha de trigo (embalagens de 1kg) com data de validade expirada.
- Na escola SC, havia produtos com data de validade expirada (farinha de trigo, arroz, feijão), em pequenas quantidades.
- Nas escolas NSP e SC faltam grades nas janelas externas.
- Nas escolas MB e NSP e SC faltam tela milimétrica em portas e janelas.



Foto – Pacotes de farinha de trigo com validade vencida na escola NSP. Lages/SC, 01 de agosto de 2017



Foto – Parte das frutas inadequadas para o consumo e piso danificado na escola DDH. Lages/SC, 01 de agosto de 2017

f) condições de estrutura física inadequadas:

- Este problema foi identificado nas escolas DDH, MB e SC.
- Nas escolas SC e DDH havia azulejos danificados próximos à pia.
- Na escola DDH, faltava canaleta pluvial em barranco contíguo à área de serviço. A porta metálica do compartimento onde fica o botijão de gás estava enferrujada e quebrada. Na área de serviço, havia tábuas do forro quebradas e não tem saída de emergência para o pátio. Na cozinha, havia cerâmica do piso danificada.
- Na escola MB o botijão de gás ficava dentro da cozinha, oferecendo grave risco à segurança.

g) falta de utensílios de preparo e para o consumo da merenda:

- Este problema foi identificado nas escolas DDH e NSP.
- As escolas DDH e NSP careciam de utensílios de cozinha, como panelas, colheres grandes para panelas, conchas, facas, bacias plásticas (pouca quantidade/danificados).
- Na escola DDH necessitava de reposição de copos e pratos, a maioria com vida útil já no final.
- Na escola NSP, havia panela de pressão industrial em condições de funcionamento, atualmente servindo apenas ao aquecimento de água, por não estar mais retendo pressão. Sua estrutura apresentava ferrugem. Apesar de o espaço do refeitório ser destinado a 140 pessoas, havia pequena quantidade de pratos (cerca de noventa), gerando necessidade de dividir as refeições em três etapas, além de gerar a necessidade de servir refeições enquanto se realiza limpeza dos pratos utilizados anteriormente. Há somente cerca de oitenta colheres para uso no refeitório. Dos cerca de 105 copos existentes, a maioria está danificada.

h) não afixação de cardápio em parede da cozinha/adaptações no cardápio:

- Este problema foi identificado nas escolas AG, DDH, MB, NSP e SC.
- Na escola DDH, faltava um cardápio norteador para a semana (sugerido para o período), onde as próprias merendeiras teriam que compor o cardápio segundo a apostila de receitas disponibilizada (considerado por estas uma dificuldade e em dissonância com o Manual de Boas Práticas do PNAE).
- Na escola AG, havia adaptações no cardápio, sendo a merenda produzida conforme o estoque de mantimentos. Teriam ocorrido casos, por exemplo, de substituição de verduras por outros gêneros alimentícios. Identificou-se que, para o mês de junho de 2017, havia

apenas duas guias de recebimento de perecíveis. As adaptações no cardápio também ocorreriam na escola NSP.

i) falta de disponibilidade de gênero alimentício:

- Na escola DDH, faltava farinha de trigo.

j) forno do fogão a gás enferrujado/fogão com chama desregulada/forno elétrico enferrujado:

- Este problema foi identificado nas escolas AG, DDH, MB, NSP e SC.

- Nas escolas DDH, NSP e SC, as bocas do fogão também estavam com a chama desregulada.

- Na escola DDH, havia apenas um forno elétrico para atender a cerca de 200 alunos.

- Na escola SC o forno elétrico estava enferrujado. Havia situação de risco, com mangueira do gás sem braçadeira, amarrada com embalagem de plástico.

k) geladeiras com funcionamento inadequado:

- Este problema foi identificado nas escolas AG e DDH.

- Na escola DDH a geladeira estava com funcionamento inadequado (não gelando adequadamente na parte inferior).

- Na escola AG uma das geladeiras estava danificada (não refrigera).



Foto – Geladeira danificada na escola AG. Lages/SC, 02 de agosto de 2017



Foto – Mangueira do gás amarrada com plástico na escola SC. Lages/SC, 02 de agosto de 2017

l) os aventais / toucas / sapatos fechados não estariam sendo fornecidos pela prefeitura:

- Este problema foi identificado nas escolas AG, DDH, MB, NSP e SC.

- Em geral, os itens utilizados eram das próprias merendeiras/auxiliares e o calçado normalmente era o mesmo que a pessoa utilizava para deslocar-se da casa para o trabalho e vice-versa. Na escola MB a merendeira não tinha avental, apenas touca. Na escola NSP havia alguns itens antigos em estoque, mas não utilizados.

m) rede elétrica com problemas (especialmente nas tomadas):

- Este problema foi identificado nas escolas DDH, NSP e SC.

- Na escola SC, segundo relato dos funcionários da escola, estariam ocorrendo choques na torneira elétrica.

n) Falta de identificação do nome da escola em sua fachada:

- Este problema foi identificado na escola MB.

- o) congelador da geladeira / freezer necessitando de degelo:
 - Este problema foi identificado nas escolas AG, DDH e NSP.



Foto – Falta de identificação na fachada da escola MB. Lages/SC, 02 de agosto de 2017



Foto – Congelador da geladeira na escola AG. Lages/SC, 02 de agosto de 2017

- p) Falta de tampa na lixeira externa (no pátio), acarretando em concentração de insetos atraídos pelo lixo:
 - Este problema foi identificado na escola DDH.

- q) validade expirada para a carga do extintor de incêndio:
 - Este problema foi identificado na escola DDH.
 - Na escola MB não havia extintor de incêndio.

- r) validade expirada para o controle de pragas/insetos
 - Este problema foi identificado nas escolas AG, MB e SC, sendo que na escola MB o certificado de controle de pragas/insetos não foi localizado.

- s) Apesar de ser vedado, com base no subitem 4.1.10 da Resolução-RDC n.º 216, de 15/09/2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, havia ventilador fixado na parede da cozinha, mas não estava funcionando (encontrava-se desligado):
 - Este problema foi identificado nas escolas AG e NSP.



Foto – Extintor de incêndio com validade da carga vencida na escola DDH. Lages/SC, 03 de agosto de 2017



Foto – Cozinha na escola AG, com ventilador fixado na parede interna, acima da porta. Lages/SC, 02 de agosto de 2017

t) Ausência de balança adequada para conferência das quantidades de itens recebidos:

- Este problema foi identificado nas escolas AG, DDH, MB, NSP e SC.

u) Ausência de controle de estoque (há mapas de contagens mensais e sendo implantado o espelho semanal de cardápio):

- Este problema foi identificado nas escolas AG, DDH, MB, NSP e SC.

Portanto, apesar de não ter sido identificada falta de merenda nas escolas visitadas, o não cumprimento de um cardápio específico aliado às falhas na conferência dos produtos recebidos (sem balanças nas escolas, nem conhecimento da especificação precisa dos itens a receber) não permite afirmar que a qualidade dos itens entregues tenha correspondido fidedignamente aos produtos licitados.

Destaca-se que, segundo o §4º do Art. 33 da Resolução n.º 26 do FNDE, de 17 de junho de 2013:

“Cabe às EEx. ou às UEx. adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o preparo/manuseio de alimentos com adequadas condições higiênico-sanitárias até o seu consumo pelos alunos atendidos pelo Programa”.

Destaca-se que o município possui 133 unidades de ensino e que os problemas identificados nessa amostra de cinco escolas podem ter reflexos e ocorrências em outras localidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Não era de conhecimento do setor de suprimentos educacionais, que as unidades escolares deveriam receber cópias dos termos de referência dos editais de compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, além do termo de homologação constando a empresa vencedora e a marca a ser entregue. Este problema foi sanado quando recebido o relatório, pois o setor enviou uma cópia do que foi solicitado as unidades escolares.

Foi solicitado por meio do ofício 64/2017, a aquisição de balanças para o ano letivo de 2018, pois atualmente não há dotação orçamentária.

Quanto ao fato de que na data da visita as unidades escolares ser encontrado uma quantidade maior de carne suína em relação a bovina, foi motivado que na entrega semanal de carnes, foi distribuída naquela semana em questão carne suína, o que ocasionou que os estoques estivessem realmente com essa variedade em maior quantidade. Já em relação a carne de frango, esta é distribuída semanalmente as unidades escolares, diferentemente da bovina, que se alterna com a distribuição de carne suína em algumas datas específicas e períodos do ano.

É uma exigência que tanto a carne suína, como a bovina, venha com a massa (“peso”) especificada na embalagem, provavelmente se foram encontrados produtos sem essa especificação, foi um fato isolado. No caso da carne de frango, não há exigência quanto a isto, pois poucas marcas trabalham com pacotes de coxa e sobrecoxa com quantidade exata

de 1 kg, mediante isto uma exigência como esta poderia ser interpretada até mesmo como direcionamento de licitação.

O controle de descartes será implantado por meio da modificação do sistema SGEWeb.

Com relação a EMEB Dom Daniel Hostin, por meio do ofício 1144/2017, a SMEL explicou que os eletrodomésticos foram licitados no Pregão Presencial número 33/2017, homologado em 16/08/2017, e está em fase de assinatura do contrato. Com relação ao conserto da torneira elétrica, em meados de setembro, foi disponibilizado o “Cartão Escola”, o qual possui um valor limite de gasto, conforme o número de alunos, e por meio deste, a escola poderá realizar o reparo na torneira.

A EMEB Nossa Senhora dos Prazeres por meio do ofício 033/2017, que a panela de pressão industrial já foi avaliada anteriormente e não possui um defeito sanável, bem como com a diminuição do número de alunos, não é necessária uma nova panela. Quanto ao buffet, foi solicitado o orçamento recentemente e ainda não houve resposta da se há ou não conserto, se for possível o conserto, este será pago com o Cartão Escola. O degelo do congelador será realizado periodicamente, conforme orientação do setor de suprimentos educacionais. O ventilado colocado na cozinha da unidade escolar foi retirado.

A coordenadora da educação no campo, professora S.C., em resposta ao ofício 061/2017 emitido pelo setor de suprimentos educacionais, relatou que o liquidificador da EMEF Mário Bianchini já se encontra em assistência técnica especializada para avaliação e orçamento para conserto.

A Diretora de Recursos Humanos da SMEL, senhora M.B. informa que são designadas as escolas auxiliares de serviços gerais e cozinheiras conforme a quantidade de alunos em cada unidade escolar, além da localização, pois o município de Lages é o maior em extensão territorial, bem como não há disponibilização de transporte público para o interior do município, mediante isto só é disponibilizado vale transporte urbano para os servidores. Além do mais, em agosto algumas cozinheiras estavam em fase de contratação por meio de processo seletivo simplificado, e assim algumas adequações emergenciais foram necessárias.

Por meio do ofício 1144/2017, a SMEL informa que em relação a implementação de refeitório nas unidades escolares, informa-se que no momento encontra-se em fase de levantamento de demanda, para posterior atendimento, inclusive para reformas nas escolas em que há refeitório. Por meio do mesmo ofício, informa-se que a aquisição de utensílios de cozinha será realizada por meio do pregão 84/2017, homologado em 03/10/2017, o qual está em fase de assinatura do contrato e posterior aquisição e distribuição entre as unidades escolares no ano de 2018. Outro questionamento respondido por este ofício é quanto ao aumento e adequação das dispensas das unidades escolares, salienta-se que melhoramentos estão em ocorrência e se estenderão por todo o ano letivo de 2018.

Nas capacitações ofertadas pela SMEL, são repassados orientações e procedimentos quanto ao armazenamento de gêneros alimentícios. Quanto aos procedimentos adotados pelo Setor de Suprimentos Educacionais, o mesmo devolve e notifica as empresas que entregaram produtos que não estão em condições para o consumo, mediante isto, a informação que os produtos já chegam sem condições de consumo nas unidades escolares não condiz com a

realidade. Provavelmente os produtos encontrados foram entregues em semanas anteriores e não foram consumidos, ficando inadequados para o consumo.

O setor de Suprimentos Educacionais possui seis veículos, três caminhões, duas Kombis e um veículo Gol, sendo que no mês de agosto, o prefeito A.C. foi a Brasília e protocolou no Ministério da Educação o pedido de dois caminhões novos para o setor de Alimentação Escolar.

A EMEB Nossa Senhora dos Prazeres deveria ter informado, por meio do preenchimento da Guia de Contagem do Estoque enviada quinzenalmente, que havia grande quantidade de trigo, assim não teria sido mandado tal produto a eles, e quando vencesse poderiam ter repassado ao setor para que este fizesse o descarte correto. Outro ponto importante a destacar é que tanto nas capacitações para as cozinheiras, quanto nas visitas realizadas, são repassadas instruções sobre como fazer rodízio de alimentos na dispensa, deixando sempre os com validade mais próxima de expirar a frente dos demais. Tanto a EMEB Nossa Senhora dos Prazeres quanto a EMEB Salto Caveiras, receberam visitas da nutricionista e receberam orientações pontuais sobre a organização dos alimentos para que o prazo de validade destes não expirem.

Por meio do processo seletivo a realizar-se no ano de 2017 está sendo requisitado soldador, com vistas a que este profissional faça montagem de grades a serem colocadas nas janelas das unidades escolares, já com relação a telas milimétricas, o ofício 1144/2017 da SMEL, expõem que está em andamento estudos para levantamento da demanda e posterior atendimento a esta.

Diversas unidades escolares do município de Lages estão em reforma para melhoria da sua estrutura física, por meio de licitação para contratação de empresas especializadas. Mas quando são pequenos reparos, o setor de manutenção, ligado a SMEL, atende sempre que solicitado pelas unidades escolares.

No ofício 1144/2017, a SMEL também explicita que por solicitação idêntica do Corpo de Bombeiros, está em processo de licitação a aquisição de materiais necessários para construção de espaço para armazenamento de gás de cozinha nas unidades de ensino, inclusive nas localizadas no interior do município, como é o caso da EMEB Mario Bianchini.

Assim como mencionado anteriormente, a falta de utensílios de cozinha, nas unidades escolares municipais, será sanada com o pregão 84/2017.

No mês de junho, devido à grande enchente que acometeu a cidade de Lages no início do mês referido, a EMEB Anjo da Guarda ficou fechada entre duas e três semanas por ter ficado inundada. Com isso, realmente foi entregue alimentação apenas duas vezes no mês de junho.

A EMEB Dom Daniel Hostin não solicitou que o setor de Alimentação Escolar realizasse uma recomposição de estoque com relação a farinha de trigo, por isso foi verificado a falta, pois se tivesse requerido, a entrega teria sido realizada. Ressalta-se que gêneros alimentícios não perecíveis são entregues uma vez ao mês na maioria das unidades escolares, mas na falta de algum item a unidade escolar pode requisitar via e-mail e esta é atendida o mais rápido possível.

Com relação aos fogões a gás, já se encontra de posse do setor de Suprimentos Educacionais, dez fogões novos que serão distribuídos as unidades escolares, bem como a licitação é para cinquenta peças. A mesma situação ocorre para freezers verticais e geladeiras, com cinquenta unidades de cada item tendo sido licitada e no setor encontra-se dez unidades de cada.

Infelizmente para o ano de 2017 não foi possível a aquisição de aventais, louças e sapatos fechados para as cozinheiras, porém será providenciado, por meio de licitação a ser realizada para o ano de 2018.

A coordenadora da educação no campo, senhora S. C., está realizando orçamentos para a confecção de placa de identificação da EMEF Mário Bianchini.

É importante destacar que é realizado a orientação para todas as unidades escolares sobre a realização de degelo em freezers e geladeiras das unidades escolares. Bem como algumas foi relatado em ofício emitido pelas EMEBs Anjo da Guarda, Dom Daniel Hostin e Nossa Senhora dos Prazeres que o degelo foi realizado.

A EMEB Dom Daniel Hostin relatou que dentro de vinte dias realizará a compra da tampa para a lixeira.

Há processo licitatório vigente para a realização do controle de pragas e insetos para as unidades escolares, as quais devem solicitar a SMEL que seja realizado o procedimento. Ressalta-se que quando da visita da Nutricionista, esta cobra os certificados em dia e repassa essa cobrança nas capacitações para as cozinheiras e reuniões de diretoras.

A EMEB Anjo da Guarda relata que há ventilador na parede da cozinha da referida unidade escolar, pois no verão o calor é muito intenso no local, e ainda segundo relatos via telefone, pela escola ser um convênio entre a prefeitura e o Clube Soroptimista, as readequações necessárias da cozinha são dificultadas.

Por meio do ofício 05/2017, a gestora da EMEF Salto Caveiras relata que já foi instalada braçadeira adequada no fogão a gás que necessitava desta”.

Análise do Controle Interno

Em relação às deficiências observadas na estrutura física, equipamentos e utensílios das escolas vistoriadas, bem como inexistência de balanças para o controle das entregas de merenda efetuadas, as respostas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Lages mostraram-se adequadas ao apresentarem medidas pontuais que estão sendo implementadas, como procedimentos para aquisição de equipamentos e levantamento de demandas nas unidades escolares.

Nesse ponto, apesar da resposta encaminhada, registre-se a necessidade de um permanente acompanhamento por parte da auditoria interna do município sobre a implementação das medidas a serem adotadas, envolvendo o maior número possível de escolas, bem como a necessidade de identificar um cronograma de implementação do sistema SGEWeb, razão pela qual mantém-se a constatação em sua integralidade.

Quanto ao fornecimento de edital para as escolas, não há regulamentação que indique a necessidade de sua realização, ou mesmo indicação de sua obrigatoriedade no presente Relatório.

Surge, de outro modo, a simples sugestão de divulgação para as escolas do resultado da licitação de modo a possibilitar, por parte das escolas, a correta identificação dos produtos que lhe serão ofertados, envolvendo assim o perfeito conhecimento da qualidade e especificação desses produtos, proporcionando transparência e controle social sobre a aplicação do recurso público e o fornecimento da merenda.

Tal observação decorre principalmente da fragilidade detectada pela fiscalização nas visitas realizadas nas escolas quanto aos procedimentos de recepção da merenda escolar, envolvendo aí desde o conhecimento dos responsáveis pela merenda nas escolas dos produtos contratados até o registro adequado dos alimentos efetivamente recebidos e do descarte de alimentos inadequados para o consumo.

Nesse sentido, a constatação da ocorrência de predominância de carne suína, sem identificação da recepção desse tipo de carne pelas escolas, e da entrega de carne bovina sem especificação de peso, requisito este, inclusive, presente no edital licitatório, apenas confirma as fragilidades constatadas em campos próprios do Relatório e o potencial risco de prejuízo à Administração.

2.2.7. Adequação das Modalidades Licitatórias para aquisição de merenda escolar.

Fato

Entre os exercícios de 2014 e 2016 foram realizados pagamentos decorrentes de doze pregões presenciais, cinco pregões eletrônicos e vinte dispensas de licitações. Em decorrência desse extenso escopo, optou-se por reduzir a amostra de processos licitatórios para aquisição de merenda escolar a partir daquelas ocorrências envolvendo pagamentos efetuados exclusivamente em 2016, independentemente do ano em que ocorreu o efetivo fornecimento do gênero alimentício:

Quadro: procedimentos licitatórios para aquisição de merenda escolar com pagamentos realizados no exercício 2016

MODALIDADE	LICITAÇÃO	OBJETO
Dispensa de Licitação	005/2015	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	075/2015	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	001/2016	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	002/2016	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	003/2016	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	004/2016	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	005/2016	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	018/2016	Agricultura familiar
Dispensa de Licitação	019/2016	Agricultura familiar
Pregão Presencial	093/2014	Gêneros alimentícios perecíveis
Pregão Eletrônico	008/2015	Gêneros alimentícios não - perecíveis
Pregão Presencial	029/2015	Aquisição de leite
Pregão Presencial	147/2015	Gêneros alimentícios não - perecíveis
Pregão Presencial	161/2015	Aquisição de leite
Pregão Presencial	162/2015	Aquisição de carne
Pregão Presencial	163/2015	Aquisição de frutas e verduras
Pregão Presencial	013/2016	Insumos para pão

Fonte: Processos disponibilizados à CGU em atendimento à Solicitação de Fiscalização n.º 201701627/03 – PNAE.

Todos os gastos verificados a partir dessa relação referiam-se, exclusivamente, a produtos alimentares para a merenda escolar, em acordo com a Resolução FNDE 26/2013, art. 18.

Os processos de Dispensa de Licitação verificados tratavam exclusivamente da aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, a partir da realização de chamamento público, em consonância com a previsão normativa prevista na Resolução FNDE 26/2013, art. 20.

A Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, a qual dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação Básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, estabelece em seu art. 24:

“Art. 24 – Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009”.

Quanto à obrigatória aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar em percentual superior ao mínimo de 30% estabelecido na Norma, observou-se, particularmente no exercício 2016, verificado pela equipe de fiscalização, uma previsão de desembolsos na ordem de R\$ 1.166.298,50, decorrente de sete dispensas de licitação provenientes de dois chamamentos públicos.

Esse valor representa aproximadamente 62% do total dos recursos repassados pelo PNAE ao município de Lages em 2016, que totalizou R\$ 1.881.460,00, superando o limite mínimo exigido na norma.

Em relação ao artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 citado na Norma, fica condicionada a dispensa de licitação à necessária conformação dos preços ofertados aos vigentes no mercado local, bem como à observância dos princípios destacados no art. 37 da Constituição Federal, a exemplo da publicidade e da impessoalidade. Ponto específico deste Relatório aborda o cumprimento de requisitos formais no procedimento licitatório.

Por outro lado, a adequação dos preços para fins de justificativa da realização de dispensa licitatória é tomada como requisito essencial, a ser superada por ampla pesquisa de preços, prévia ao chamamento público dos agricultores interessados em fornecer gêneros alimentícios aos preços ajustados.

Tal avaliação das cotações realizadas, com essa finalidade específica, não foi contemplada neste Relatório.

2.2.8. Ocorrência de sobrepreço.

Fato

A ocorrência de sobrepreço na seleção e contratação de fornecedores de gêneros alimentícios para a merenda escolar no Município de Lages foi observada a partir da avaliação de cinco itens, contratados por meio de dois pregões presenciais, selecionados por amostragem a partir do conjunto de processos com realização de pagamentos no exercício 2016.

Esses itens, em conjunto, trouxeram ao município uma expectativa de desembolso total de R\$ 2.678.000,00 para o exercício 2016, para aquisição de dois grupos de alimentos: leite, único item do Pregão 161/2015; e carnes, observado no Pregão 162/2015.

Quadro: Amostra de itens licitados em 2016 com indício de ocorrência de sobrepreço

Pregão	Item	Preço orçado	Preço licitado	Quantidade licitada	Preço – licitações SC e PR	Preço Epagri – Janeiro-	Preço – Painei de Preços
161/15	Leite integral pasteurizado	2,04	2,02	550.000	1,90	1,64	-
162/15	Carne bovina congelada s/ osso em cubos (patinho) – pacote 1 kg	24,67	24,60	20.000	18,70	-	20,78
162/15	Carne moída congelada (patinho) – pacote 1 kg	20,72	20,60	30.000	11,00	-	17,23
162/15	Carne suína (pernil) em cubos	15,48	15,40	10.000	11,48	-	11,59
162/15	Paleta desossada (em postas)	20,37	20,20	15.000	14,08	-	14,02

Fonte: Pregões 161/2015 e 162/2015, Epagri, Painei de Preços do Ministério do Planejamento, Processos licitatórios realizados nos municípios de Águas Mornas-SC, Palhoça-SC, Joinville-SC, Ipumirim-SC e Oeste-PR.

A apuração feita pela equipe de fiscalização sobre esses itens selecionados na amostra identificou um prejuízo potencial decorrente de preços ofertados, e contratados pelo município de Lages/SC, destoantes dos preços praticados em outras licitações e no mercado atacadista no exercício 2016.

Esses valores são referenciados, no caso da aquisição das carnes, por meio de pesquisa realizada no portal Painei de Preços do Ministério do Planejamento, tendo como base a média de preços observadas nas contratações realizadas pelo Governo Federal na região Sul do Brasil em 2016. Nesse caso, o sobre-preço potencial observado a partir da amostra dos quatro itens foi de R\$ 308.300,00, calculado a partir da diferença de preços observados entre a coluna ‘Preço – Painei de Preços’ e a coluna ‘Preço licitado’, considerada a quantidade licitada.

Subsidiariamente, foi verificado ainda nessa mesma amostra (quatro diferentes cortes/tipos de carne) um sobrepreço com prejuízo potencial para a Administração de R\$ 537.000,00, tomado como parâmetro os preços observados em outros procedimentos licitatórios realizados nos estados de Santa Catarina e Paraná (Palhoça/SC, Águas Mornas/SC, Joinville/SC e Oeste/PR) para contratação do mesmo objeto.

O indício da ocorrência de sobrepreço pode ser agravado pelo fato de que várias das licitações tomadas como referência para comparação de preços cotaram quantidades

significativamente menores do que as verificadas no município de Lages, que em regra licitou cortes em quantidades bem superiores, entre 10 mil e 70 mil quilogramas.

Em relação ao procedimento licitatório, PR 162/2015, que deu origem ao potencial prejuízo decorrente de contratações realizadas com sobre-preço, foram observadas as seguintes ocorrências:

- a ata de julgamento das propostas do processo licitatório não estava anexada ao Processo, sendo apresentada posteriormente à equipe de fiscalização da CGU após solicitação específica;
- a cópia da ata apresentada não identifica a ocorrência de paginação, sugerindo tratar de documentação avulsa, sem autuação a Processo específico;
- não foi observada a existência de assinatura nas atas de julgamento da proposta, tanto dos membros da comissão de licitação como dos representantes das empresas participantes: Malvo Comércio e Distribuição Ltda. (vencedora), AM Alimentos Ltda. (vencedora), Bruthan Comercial Ltda., Cleiton de Souza Comercial ME, Raulino Raul Rosar EPP.
- o documento apresentado não identifica a ocorrência de lances de preços, dando o entendimento que o preço originalmente proposto pela empresa vencedora foi suficiente para aceitação da proposta inicial e ao desestímulo da concorrência;
- contribui para formação desse entendimento (ausência de lances) o fato de que todos os itens vencedores constantes da amostra apresentaram desconto ínfimo, inferior a 1% em relação ao preço de referência, sendo 0,5% o desconto observado em boa parte das ocorrências, sugerindo ausência de competição no certame.

Todas essas circunstâncias observadas fragilizam os controles e não contribuem para a formação de convicção quanto à adequação dos procedimentos licitatórios realizados, tendo como premissa prevista em Lei a seleção de proposta vantajosa à Administração.

Quanto ao procedimento licitatório visando selecionar empresa para fornecimento de leite pasteurizado para merenda escolar durante o exercício 2016, o Pregão 161/2015 resultou em um preço licitado e contratado 23% acima da média verificada no mercado atacadista em Santa Catarina no mês de janeiro de 2016, o que implica em uma despesa adicional de R\$ 209.000,00 para a Administração.

O prejuízo potencial observado a partir do Quadro acima teve como parâmetro informações disponibilizadas pela Epagri (conforme coluna 'Preço Epagri – janeiro-), que monitora os preços médios praticados no Estado de Santa Catarina no comércio atacadista.

Tomando-se como referência outro procedimento licitatório (6/2016) realizado no mesmo período (janeiro de 2016), no município de Ipumirim/SC, para fornecimento de 4.000 litros de leite com descrição similar ao do Pregão 161/2015, o sobrepreço fica próximo aos 6%, com uma diferença de R\$ 0,12 por litro.

Note-se que, neste último caso, o processo trata do fornecimento de uma quantidade significativamente menor do que a verificada no município de Lages que, em razão da

grande quantidade contratada (550 mil litros de leite), poderia alcançar melhores preços no mercado atacadista.

Ressalte-se que o próprio procedimento licitatório se embasa, para formação do preço de referência, em pesquisa de preço realizada com a empresa Super Varejão Córdova de Alimentos Ltda. ME, cujo sócio – administrador, também é representante da empresa Dicor Distribuidora Ltda – ME, vencedora do certame. Nesse caso, para fins de orçamento, o preço cotado foi de R\$ 1,90.

Desse modo, considerando os preços observados em procedimento licitatório e orçamento realizado a partir de preços praticados no varejo, ou em quantidades significativamente inferiores ao observados no Pregão 161/2015, o sobrepreço calculado resultou em um prejuízo potencial de R\$ 66.000,00.

Do mesmo modo que no Pregão 162/2015, foram observadas no PR 161/2015 diversas impropriedades na documentação disponibilizada à equipe de fiscalização, incompatibilizando os procedimentos adotados pela municipalidade com aspectos essenciais a formalidade, transparência e a própria economicidade:

- ausência da ata de julgamento das propostas no processo;
- ata apresentada posteriormente sem indícios de autuação e sem assinatura dos participantes do certame: Dicor Distribuidora Ltda. ME (vencedora), DH Comércio e Transporte Ltda. (desclassificada), New Way Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda – ME, Alimentar Distribuidora Ltda – ME;
- inexistência de lances de preços que, apesar de ter citada sua ocorrência na Ata.

Daí, resulta um desconto mínimo de R\$ 0,02 no preço ofertado (por unidade) vencedor da licitação em relação ao preço orçado, constituindo em um desconto de 0,1%.

Ressalte-se que essas inconsistências, a exemplo do que foi observado no processo de aquisição de carnes, são apenas exemplificativas, haja vista que a ação de controle específica de verificação de sobrepreço não aprofundou as observações sobre a observância de aspectos formais (e legais) do procedimento licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06/ de novembro, de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação ao pregão 161/2015 de leite integral pasteurizado, a ocorrência de sobrepreço não é factível, pois o item deve ser entregue ‘ponto-a-ponto’, nas 108 (cento e oito) unidades escolares urbanas, com isso ocorre um aumento no custo do produto, pois o setor de Alimentação Escolar não tem capacidade logística para fazer distribuição.

Quanto a falta de assinaturas e outros problemas verificados neste item, foi solicitado a secretária municipal da educação de Lages [...] que faça o encaminhamento a Auditoria Geral do Município para que se abra processo administrativo disciplinar para investigar os fatos em questão.

É importante ressaltar que no início de 2017, o setor de licitações passou por reformulação com a mudança de gestão municipal. Com isso, o setor passou a adotar o banco de preço 'Cotação Zênite', porém para dar mais confiabilidade, o setor está criando o seu próprio banco de preços, eliminando assim a possibilidade de ocorrência de sobrepreço, com todas os orçamentos sendo realizados por este setor”.

Análise do Controle Interno

Exceto quanto à contratação de empresa para fornecimento de leite integral pasteurizado, efetuada por meio do pregão 161/2015, a Prefeitura reconheceu os indícios de irregularidades apontadas e comprometeu-se a instaurar procedimento administrativo para apuração dos fatos, conforme Ofício 1183/2017, de 07 de novembro de 2017, encaminhado ao Controlador Interno do Município de Lages.

Em relação à aquisição de leite, a Prefeitura Municipal de Lages justifica o afastamento da ocorrência de sobrepreço em razão do fornecimento ocorrer por entrega ponto a ponto, o que aumenta o custo do produto.

Apesar de considerar razoável o argumento apresentado, não se evidencia a diferença significativa de preços encontrada, que onera o preço final do produto em 23% por razão exclusiva do custo do frete ocorrer ponto a ponto.

Também não avalia a diferença de 6% do preço licitado em relação ao orçamento feito pela própria Prefeitura Municipal, nas mesmas condições de fornecimento, com empresa cujo sócio detém sociedade também com a empresa vencedora do certame.

Portanto, considera-se que os argumentos apresentados, apesar de válidos, não evidenciam o impacto dos custos do frete sobre os preços contratados, de forma que não se pode afastar a possibilidade de ter havido sobrepreço.

Quanto à inexistência de evidências que confirmem a ocorrência de lances de preços e a existência de caráter competitivo no certame, não houve manifestação da Prefeitura.

2.2.9. Potencial ocorrência de sobrepreço decorrente de inadequada pesquisa de preços em procedimento licitatório para aquisição de não-perecíveis - Pregão 147/2015.

Fato

Além da análise feita pela equipe da CGU, que identificou a ocorrência de sobrepreço nas licitações realizadas para aquisição de carne e leite, foi realizada complementarmente a verificação da adequação das pesquisas de preço realizadas pela Prefeitura Municipal de Lages em procedimento licitatório para aquisição de produtos alimentícios não perecíveis.

A ampla pesquisa de mercado, que precede o registro de preços, está prevista no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, e confere uma referência de preço para os itens que serão licitados, objetivando a contratação mais vantajosa para a Administração.

A preocupação aqui é conferir efetividade aos procedimentos adotados, evitando a ocorrência de sobrepreço já em sua origem, no momento da cotação dos preços realizados pela prefeitura municipal.

Os gêneros alimentícios não perecíveis foram licitados por meio do Pregão 147/2015, para fornecimento no exercício 2016. Nele foram identificadas falhas na realização da pesquisa de preços que trazem potencial risco, com a aquisição de alimentos para a merenda escolar com recursos do PNAE por valores acima daqueles possíveis, caso algumas cautelas fossem adotadas.

Os valores orçados pela Prefeitura Municipal de Lages para a formação do preço médio utilizado como referência nesse processo licitatório estão discriminados na fl. 10 do processo, no documento ‘Valores utilizados para levantamento da Média de Valores – Processo Licitatório Alimentação Escolar 2016’.

Apesar de indicar a existência de sete estabelecimentos pesquisados para a formação da média de preços, o cálculo de cada um dos 40 itens licitados, considerados individualmente, advém de três únicos orçamentos. Ou seja, para cada item licitado, há cotação de três empresas, que não serão necessariamente àquelas que apresentaram orçamento para outro item da mesma licitação.

Tal procedimento não se justifica na medida em que uma pesquisa mais ampla, possível pelo próprio objeto da licitação, com uma infinidade de fornecedores no mercado local e estadual, possibilita uma precificação mais justa ao erário público, afastando eventuais distorções decorrentes de uma amostra reduzida.

Essa distorção nas cotações foi observada no procedimento licitatório em análise.

Verificou-se claramente a ocorrência de um preço cotado bastante acima do padrão apresentado pelas outras duas empresas que apresentaram cotação, para diversos itens avaliados, elevando a média dos preços de referência.

Como exemplo, citam-se os itens amido de milho, aveia em flocos, canjiquinha de milho, farinha de mandioca, farinha de milho, feijão preto, fermento em pó, flocos de milho, mingau de aveia, óleo de soja e doce de frutas, que tiveram, todos, seus preços de referência acrescidos em mais de 30%, por incluir orçamento cuja cotação fica evidentemente acima da média dos demais preços cotados.

A consideração de preços excessivamente elevados na formação dos preços referenciais contraria análise feita pela auditoria do TCU nos autos do TC 013.754/2015-7, descrita no Acórdão 2637/2015 – TCU – Plenário:

“Nos termos do Acórdão 2.943/2013-Plenário, não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado”.

Essa prudência da Administração, que sinaliza para a boa gestão dos recursos públicos, não foi observada na situação em análise, sendo considerada a utilização de preços

excessivamente elevados, desprezando a possibilidade de utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e informações de sites, conforme já previsto pelo próprio TCU, ou mesmo o uso devidamente justificado da mediana.

Ressalte-se que os preços comparados/orçados se referem a cotações feitas no varejo e, portanto, é presumível que, se orçados para grandes quantidades, como no caso das que foram demandadas pela Prefeitura Municipal de Lages, tenderiam a ser significativamente menores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro, de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Devido à grande especificidade de alguns itens licitados no pregão 147/2015, bem como a grande variedade de itens, nem todas as empresas possuíam produtos para cotação total dos itens solicitados. Como a lei 8.666/93 exige ao menos três orçamentos e mediante a falta de capacitação da profissional que realizava o orçamento, não foi verificado a época qualquer irregularidade, bem como sem os parâmetros de um banco de preços próprio do município essa verificação ficava inviável. Outro ponto importante a destacar, é que a descrição realizada pelos nutricionistas do município é muito bem fundamentada, não restringe a competitividade, mas visa a compra de alimentação nutricionalmente adequada aos educandos”.

Análise do Controle Interno

Não é objeto desta constatação a inexistência do cumprimento do requisito formal da utilização de ao menos três orçamentos para fins de formação de um preço de referência.

A questão central apontada é o prejuízo potencial decorrente de sobrepreço na contratação de gêneros alimentícios como consequência da falta de uma avaliação crítica da Administração sobre a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, sobretudo na situação verificada com grande amplitude entre os valores considerados.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 1108/2007, entende que “não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado”.

Em outro entendimento, a Corte de Contas esclarece, por meio do Acórdão 4952/2012, que a definição do método para estabelecimento do preço de referência é requisito discricionário da gestão, possibilitando a busca de soluções alternativas quando constatadas distorções significativas nos valores orçados.

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

Por outro lado, a justificativa quanto à especificidade dos produtos orçados no pregão 147/2015 não procede, pois tratam-se de bens industrializados, comuns, de fácil acesso ao mercado.

Desse modo, não se observa, na manifestação da unidade examinada, justificativa para a não adoção de procedimentos licitatórios que resguardem o erário público.

2.2.10. Restrições à competitividade no Pregão 29/2015 com inabilitação sem fundamentação de empresa de melhor proposta.

Fato

O Pregão 29/2015 trata de processo licitatório para contratação de empresa para fornecimento de 500.000 litros de leite pasteurizado, homogeneizado, Tipo C, em pacotes de um litro, com estimativa de despesa na ordem de R\$ 990.000,00, destinado a merenda escolar das escolas municipais de Lages durante o ano letivo de 2015.

Apenas duas propostas foram encaminhadas para a Prefeitura Municipal de Lages, a da empresa DH Comércio e Transportes Ltda, que indicou o fornecimento da marca ‘Tirol’, e o da empresa Super Varejão Córdova de Alimentos Ltda. ME, com o leite da marca ‘Santa Catarina’.

A ata de reunião de julgamento da proposta (fl. 88), realizada em 16 de março de 2015, julgou adequadas as propostas apresentadas, declarando vencedora do certame a empresa Super Varejão. Não sendo apresentados recursos, foi adjudicado o objeto da licitação ao vencedor (fl. 89)

Por meio do Ofício 006/2015 (fl. 91), assinado na mesma data da adjudicação e homologação do processo licitatório pelo Nutricionista do Armazém da Alimentação Escolar, foi informado sobre a divergência entre a descrição da marca do leite apresentada pela empresa vencedora e a constante no Edital de Licitação, conforme:

“Vimos através deste, informar que o Leite tipo C cotado pela empresa vencedora do Pregão 29/2015, Super Varejão Córdova, cuja marca é Santa Catarina, não corresponde às descrições do edital. A marca cotada possui em sua composição Leite Pasteurizado Padronizado, o que difere do solicitado. Pede-se no Edital: Leite Pasteurizado Homogeneizado.

Diante o exposto, solicito sejam tomadas providencias cabíveis em relação ao processo licitatório, visto que este item é imprescindível para alimentação escolar”.

Como se observa, a motivação do pedido encaminhado ao setor de licitações restringe-se a composição do leite ofertado, que ao invés de homogeneizado, como especificado pela Administração, seria padronizado.

Provocada a se pronunciar, por meio do Parecer 423, de 18 de março de 2015, a Procuradoria Geral do Município – PROGEM concluiu pela necessidade de notificação da empresa vencedora, para apresentação de produto de outra marca, que atendesse a especificação do edital quanto sua característica de homogeneizado.

Uma nova marca foi oferecida pela empresa vencedora, desta vez da marca ‘Holandês’, a qual, apesar de constar na descrição do produto com leite homogeneizado, também não foi aceita pelo nutricionista do armazém, conforme Ofício 08/2015, de 19 de março de 2015:

“A referida empresa encaminhou via e-mail sugestão de alteração para marca Holandês, porem esta marca também não corresponde ao solicitado, de acordo com e-mail em apenso, o leite holandês é: Pasteurizado, Padronizado e Homogeneizado e pede-se no Edital apenas: Leite Pasteurizado Homogeneizado”.

Por meio do Ofício 848/2015, de 20 de março de 2015, o setor de licitações e contratos inabilitou a empresa, dando prazo a manifestação a qual, feita dentro do prazo previsto de 3 dias, foi indeferida, após manifestação da PROGEM, em razão de apresentação de produto incompatível com o licitado.

Ato contínuo, foi convidada a empresa DH Comércio e Transportes Ltda, remanescente do processo licitatório, a assinar contrato de fornecimento.

Da análise das razões que provocaram a inabilitação da proposta vencedora, não se identificou nos autos do processo qualquer estudo ou consideração que sugerisse desvantagens a característica de padronização do leite, motivando o afastamento da empresa com melhor proposta em razão da exigência de especificação precisa do produto.

Se por um lado, a definição precisa e suficiente do objeto é essencial para traduzir a real necessidade da Administração, por outro, pode se configurar em instrumento de redução da competitividade, no momento em que especificações minuciosas, sem a devida fundamentação, afastam do processo empresas potencialmente interessadas em apresentar a melhor proposta ao Poder Público.

Em breve pesquisa realizada a respeito da motivação que originou a inabilitação da proposta vencedora, a distinção da característica previstas no edital, com a padronização do leite pasteurizado e homogeneizado, observa-se que o termo ‘padronizado’ atribuído ao leite tipo C identifica como característica a existência exata de 3% de gordura, por meio da adição ou supressão de gordura (site “milkpoint”, entre outros).

Não fica demonstrada por tal particularidade a existência de fator que prejudicasse a qualidade da merenda escolar. Ao contrário, a ocorrência de uma padronização sugere atributo que confere qualidade ao leite fornecido.

Nesse sentido, no Acórdão 394/2013-Plenário, TC 044.822/2012-0, o relator Ministro Raimundo Carreiro proferiu seu voto:

“... não vejo afronta ao interesse público nem aos princípios licitatórios a oferta de produto de qualidade superior ao desejado pela administração contratante, desde que seu preço seja o mais vantajoso entre as propostas válidas”.

Como informações complementares relacionadas à identificação das características do leite licitado e efetivamente contratado observadas pela fiscalização, ressaltamos que:

- O procedimento licitatório definiu seu preço de referência a partir de três orçamentos, todos especificando o produto cotado sem a característica tomada como essencial: 'homogeneizado';
- A publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação (fl.36) identificou o objeto apenas como aquisição de leite, não informando suas características de homogeneização, pasteurização, ou se tratar de leite tipo C;
- Não foi identificado no cardápio, ou em qualquer outro documento que discrimine a pauta de aquisições para a merenda escolar, a necessidade da utilização de leite homogeneizado e padronizado;
- Não foi identificado no processo a publicação do resultado do processo licitatório, ou mesmo do extrato do contrato.

Saliente-se que a existência de apenas duas empresas interessadas em participar de procedimento licitatório para fornecimento de produto comum, com grande número de empresas ofertantes, considerando ainda o volume de recursos previstos para desembolso, reforça a percepção da necessidade de priorização do pregão eletrônico como modalidade licitatória para aquisição de merenda escolar.

Não foram realizadas ações de controle para identificar o regular funcionamento das empresas participantes dos procedimentos licitatórios realizados entre os exercícios 2014 e 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro, de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“A nutricionista do setor de alimentação escolar também não encontrou fundamentação para a inabilitação da empresa Super Varejão Córdova de Alimentos Ltda. ME, mediante o exposto foi solicitado a secretária [...] que faça pedido para abertura de investigação, junto a Auditoria e Controle Interno para averiguação dos fatos. Ressalva-se que provavelmente só duas empresas participaram do pregão, pois como exposto anteriormente, a empresa deve entregar o leite ‘ponto-a-ponto’, em cada uma das 108 (cento e oito) unidades escolares”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura reconheceu os indícios de irregularidades apontadas e comprometeu-se a instaurar procedimento administrativo para apuração dos fatos, conforme Ofício 1183/2017, de 07 de novembro de 2017, encaminhado ao Controlador Interno do Município de Lages.

Quanto à informação apresentada pela Prefeitura a respeito da participação de apenas duas empresas no certame, a utilização preferencial do Pregão Eletrônico como modalidade licitatória, já referenciada na esfera federal e nos demais entes federativos em casos de Convênio e transferências voluntárias, pode perfeitamente ser utilizada pelo gestor em caso de transferências legais, ampliando a transparência, proporcionando maior concorrência e possibilitando economicidade.

2.2.11. Ausência de justificativa para aquisição parcial de carne congelada por processo mais custoso para a Administração Pública, refletindo em gasto a maior no montante potencial de R\$ 97.000,00.

Fato

Em razão do grande número de unidades de ensino existentes no município e da inexistência de instrumentos de controle disponíveis na Prefeitura Municipal de Lages que identifiquem quantitativos de merenda escolar fornecidos por item e por período de consumo, bem como a quantidade consumida por escola, não foram realizadas análises a respeito da suficiência e adequação do objeto licitado, contratado e fornecido de merenda escolar.

Entretanto, em razão das análises feitas pela equipe de fiscalização sobre os procedimentos licitatórios realizados pelo município para identificação de sobrepreço nas contratações de gêneros alimentícios para a merenda escolar, identificou-se a cotação, e posterior contratação, por meio do Pregão 162/2015, do item ‘Carne bovina moída congelada pelo processo IQF (*Individual Quick Frozen*) – patinho.

Tal produto, cotado a R\$ 23,98 no procedimento licitatório para formação de um preço de referência na contratação, conforme consta na fl. 59 do processo, é significativamente mais caro que o item ‘Carne bovina moída congelada – patinho, que no mesmo procedimento licitatório foi cotado a R\$ 20,72. Ambos para o fornecimento de 30.000 quilogramas durante o exercício 2016.

De fato, o procedimento de análise e julgamento das propostas resultou na adjudicação desses dois itens, com preços significativamente distintos. Enquanto o ‘patinho moído’ foi contratado ao preço de R\$ 20,60, o mesmo patinho moído, mas congelado pelo processo IQF, foi contratado na mesma licitação por R\$ 23,85, ou seja, com uma despesa adicional de 16% em relação primeiro item licitado.

Essa diferença de preços representa, consideradas as quantidades contratadas, uma despesa adicional potencial de R\$ 97.000,00, sem que fossem observadas justificativas, tanto no cardápio da merenda escolar como no processo de licitação e contratação, que conferissem a necessidade da compra de um produto similar, mas com preço mais elevado.

Em rápida consulta à internet, constatou-se que o método IQF tem como principal diferença em relação ao produto comum a técnica de congelamento, sendo ideal para congelar individualmente cada pedaço de comida.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro, de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação, elaborada pela nutricionista C.S.T.:

“O sistema IQF de congelamento é internacionalmente conhecido por aliar praticidade e garantir qualidade e segurança alimentar apresentando um menor risco de contaminação microbiológica. Por se tratar de um congelamento ultra rápido em que não se formam cristais de gelo no alimento, não alterando características sensoriais e organolépticas do

produto, como sabor, cor e odor, além disso, preserva a qualidade nutricional do alimento. (Retirado dos sites: 'nsalimentos.com.br/tecnologia-iqf.html', 'inovalimentos.eng.br/você-conhece-as-vantagens-do-congelamento-de-alimentos-pela-tecnologia-iqf/' e 'ufrgs.br/napead/repositório/objetos/vegetais-congelados/cong_criogenico.php')."

Concluindo a manifestação, a Prefeitura Municipal apresenta as seguintes considerações:

"Mediante o exposto acima, elaborado pela nutricionista C.S.T., com base nos sites anteriormente mencionados, fica evidenciado que o objeto não é desnecessário, pois é nutricionalmente superior a produtos que não passam por esse processo. Devido ao valor superior, não é possível comprar apenas produtos que passam por esse processo, mas é importante, mesmo que esporadicamente, fornecer alimentos com melhor qualidade nutricional".

Análise do Controle Interno

Embora o Gestor tenha justificado algumas características técnicas de alimentos congelados pelo método IQF, e a opção pela contratação de produto com essas particularidades enquadre-se como requisito discricionário da Administração, estiveram ausentes no procedimento licitatório ou mesmo nas justificativas da unidade fiscalizada a motivação para a utilização do método IQF na merenda escolar.

Tal motivação, também requisito necessário para a validade do ato administrativo, deve fundamentar objetivamente a opção adotada pela municipalidade em adquirir produto semelhante mais caro por meio da adequada análise das vantagens oferecidas aos alunos com a utilização desse produto no preparo da merenda escolar, consideradas as características próprias do município.

Nesse sentido, a manifestação apresentada não identificou a existência de requisitos essenciais que motivassem a preferência pela utilização da tecnologia IQF, como a existência de testes de aceitabilidade que confirmem uma preferência pelos alunos da carne fornecida com aquela tecnologia de congelamento, ou a ocorrência de orientações específicas relacionadas ao manuseio e preparo dessa carne, garantindo a manutenção das qualidades apontadas em todo o seu processo.

2.2.12. Falha na autuação dos processos licitatórios e de contratação.

Fato

O grande número de constatações observadas a partir das ações de controle específicas sobre a gestão dos recursos públicos utilizados na aquisição de merenda escolar, e as impropriedades detectadas nas vistorias realizadas nas unidades de ensino municipal, levou a equipe de fiscalização a priorizar a avaliação dessas ocorrências, reduzindo o foco sobre aspectos formais dos processos de licitação e contratação.

Desse modo, não foram adotadas verificações padronizadas sobre a autuação desses processos licitatórios. A adequação formal das licitações e contratações para aquisição de gêneros alimentícios durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016 foi realizada incidentalmente, em decorrência das análises realizadas sob perspectiva diversa, com foco na criticidade decorrente das contratações e fornecimento da merenda.

Mesmo sem a adoção de um procedimento de análise específico sobre a autuação dos processos licitatórios, várias falhas foram detectadas, as quais demonstram a inexistência de um padrão de autuação desses processos e a necessidade da adoção de um maior controle sobre os procedimentos atualmente adotados no setor de licitação e contratação.

Vários processos não apresentaram documentos essenciais mínimos ao adequado acompanhamento e controle das atividades de licitação e de fiscalização dos contratos de fornecimento da merenda escolar, a exemplo de atos de designação da comissão de licitação (pregoeiro) e de Atas de julgamento da proposta, ausentes no Pregão 161/2015.

Nessas situações, inclusive, observou-se a ausência de paginação na documentação apresentada, sugerindo tratar-se de documentos avulsos, alheios a processo administrativo específico. Também foi identificada a ausência de assinatura, tanto da equipe de licitação como dos licitantes, nas atas de julgamento de vários pregões, como no caso da Ata de julgamento das propostas dos Pregões 93/2014 e 94/2014.

Além disso, observou-se que em nenhum dos processos de licitação e de contratação foi realizada a anexação de notas fiscais e de autorizações de fornecimento, que auxiliassem na fiscalização sobre a execução contratual e os pagamentos efetuados.

Tais documentos são arquivados separadamente, e foram fornecidos após solicitação específica para apresentação de amostra realizada pela equipe de auditoria de pagamentos realizados.

Outras situações pontuais observadas durante os trabalhos de fiscalização:

Dispensa de Licitação 05/2015

- Não consta no processo o edital da chamada pública (e anexos), o qual define os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante, impossibilitando a verificação do prazo normativo de 20 dias, nos casos de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (falha observada em outras ocorrências);
- As propostas/projetos assinadas não estão anexadas ao processo, constando apenas o demonstrativo do resultado final da chamada pública.

Dispensa de Licitação 075/2015

- Número do Parecer da Procuradoria Geral do Município (1367/2013), datado em 13 de agosto de 2013 (fls. 53 e 53V), sendo que o procedimento licitatório foi aberto no exercício 2015;
- Não consta no processo o edital da chamada pública (e anexos), ou sua publicação, o qual define os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante, impossibilitando a verificação do prazo de 20 dias para apresentação dos projetos pelos interessados;
- Demonstrativo do resultado final da chamada pública não está datado.

Dispensa de Licitação 001/2016

- Parecer 1026/2013, sem data ou identificação do processo analisado, da Procuradoria Geral do Município de Lages (fls. 20 a 24 a);
- Contrato 032/2015 assinado em 02/02/2015 (fls. 14 até 18), para fornecimento de gêneros alimentícios entre fevereiro e julho de 2015, conforme DL 01/2015 e Chamamento Público 02/2014 (Valor total R\$ 556.888,10), anexados equivocadamente no processo, apesar de paginados;
- Não consta no processo publicação da Dispensa de Licitação, ou mesmo o edital da chamada pública (e anexos), o qual define os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante;
- Valor do Contrato 04/2016 informado na sua Cláusula Segunda e no Extrato do contrato publicado na Edição 1928 do DOM com valor equivocado de R\$ 503.744,00, quando o correto seria R\$ 530.744,00.

Dispensa de Licitação 003/2016

- Autorização para abertura do Processo de Licitação 03/2016, da Fundação Cultural de Lages, para alojamento dos artistas da 'Sapecada da Canção Nativa', pelo valor de R\$ 13.680,00, anexada ao processo (fl. 30), não sendo identificada qualquer correlação com o objeto alimentação escolar;
- Homologação de Processo de Licitação 03/2016, para locação de imóvel no valor de R\$ 24.000,00, anexado ao processo (fl. 31), sem qualquer correlação com o objeto alimentação escolar;
- Autorização para abertura do Processo de DL 03/2016, da Secretaria Municipal de Assistência Social, com empresa Cagere Casa Assistencial EIRELI - EPP, para serviço de acolhimento institucional para adultos com deficiência, pelo valor de R\$ 67.200,00, anexada ao processo (fl. 30) sem qualquer correlação com o objeto alimentação escolar.

Note-se que tais impropriedades formais foram apontadas de modo exemplificativo, portanto, distante de exaurir as falhas formais detectadas durante as atividades de fiscalização desenvolvidas pela equipe de CGU.

Outras falhas que poderiam ser apontadas como formais, mas que foram avaliadas como de maior criticidade, a exemplo das fragilidades nos procedimentos de cotação de preços, descrição do objeto, ausência da ocorrência de lances sucessivos na sessão de pregão, recebimento do objeto da licitação por meio de aceite no documento fiscal, entre outros, foram registrados oportunamente em campos específicos deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Foi solicitado a secretária da educação [...] que encaminhasse pedido de abertura de investigação referente a estas irregularidades.

Salienta-se que com relação aos chamamentos públicos realizados para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, são encaminhados pelo setor de alimentação escolar, o edital e seus anexos, bem como as propostas/projetos assinados ao setor de Licitação”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura reconheceu os indícios de irregularidades apontadas e comprometeu-se a instaurar procedimento administrativo para apuração dos fatos, conforme Ofício 1183/2017, de 07 de novembro de 2017, encaminhado ao Controlador Interno do Município de Lages.

2.2.13. Movimentação dos recursos financeiros.

Fato

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), verifica-se que foram repassados R\$ 5.717.168,00 (cinco milhões, setecentos e dezessete mil, cento e sessenta e oito reais) para o município de Lages/SC, no período compreendido entre os exercícios de 2014 a 2016, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

Quadro: Repasses financeiros ao município de Lages/SC

Exercício	2014	2015	2016	Total
PNAE (R\$)	1.917.980,00	1.917.728,00	1.881.460,00	5.717.168,00

Fonte: FNDE

Ressalte-se que em 2016 a conta específica do PNAE recebeu ordens bancárias do FNDE no valor total de R\$ 2.263.894,00, de modo que o valor repassado nos meses de janeiro e dezembro daquele ano não estão sendo considerados pelo SIGEF.

Foram utilizadas duas contas correntes para movimentação dos recursos financeiros destinados a aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar nos exercícios 2014, 2015 e 2016, a partir dos recursos repassados ao município pelo FNDE a título do PNAE:

Período de 01/01/2014 a 31/12/2014

104 - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	0420-0 -Agencia	006672011-3 – Conta Corrente e Aplicação
-------------------------------	-----------------	--

Período de 01/01/2015 a 31/12/2015

104 - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	0420-0 Agencia	- 006672011-3 – Conta Corrente a Aplicação
001 - BANCO DO BRASIL	0307-7 Agencia	- 000060410-0 - Conta Corrente a Aplicação

Período de 01/01/2016 a 31/12/2016

001 - BANCO DO BRASIL	0307-7- Agencia	000060410-0 - Conta Corrente a Aplicação
-----------------------	-----------------	--

Do valor total das ordens bancárias repassadas ao município pelo FNDE a título do PNAE em 2015, R\$ 193.718,00 foram depositados na conta corrente da Caixa Econômica Federal, e R\$ 1.723.440,00 depositados na conta do Banco do Brasil.

Além dessas duas contas, a Prefeitura Municipal de Lages movimentou recursos em conta corrente própria, não exclusiva do PNAE, para fins de prestação financeira complementar, como contrapartida à aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar.

Período de 01/01/2015 a 31/12/2016

001 - BANCO DO BRASIL	0307-7- Agencia	51.409-8 - Conta Corrente – Conta Recursos Próprios
-----------------------	-----------------	---

Os recursos próprios aplicados pela prefeitura para aquisição de gêneros alimentícios em 2014 totalizaram R\$ 961.977,41, conforme informado no Ofício SAF/DIRCONT/Of. 78/2017, de 07 de agosto de 2017. Para os exercícios 2015 e 2016, os recursos próprios somaram R\$ 2.879.986,35 e R\$ 3.346.599,34, respectivamente.

Assim, considerando 200 dias letivos e um total de 15.439 alunos atendidos em 2015 e de 17.395 alunos em 2016, obtêm-se uma disponibilidade financeira para gastos com merenda escolar de R\$ 1,54 para o exercício 2015 e de R\$ 1,61 para 2016, somados recursos próprios e federais.

Ressalte-se que apesar da inexistência de obrigatoriedade quanto a utilização de conta única específica para movimentação dos recursos financeiros próprios destinados à aquisição de merenda escolar, tal procedimento favorece o controle sobre a execução do Programa e a rastreabilidade na aplicação do dinheiro, em especial quando os pagamentos decorrentes de um mesmo procedimento licitatório tem distintas fontes de recursos, como é o caso do município de Lages/SC.

Nesse sentido, por meio do Ofício 1.169/2017, de 01 de novembro de 2017, a Prefeitura do Município de Lages informou que providenciará a abertura de conta corrente específica para movimentação dos recursos próprios da merenda escolar, constituindo-se em uma boa prática a ser implementada, favorecendo a transparência na aplicação dos recursos.

Já a movimentação financeira dos recursos utilizados para execução do PNAE no município foi verificada a partir dos extratos bancários das contas correntes específicas do Programa, para os exercícios 2015 e 2016.

As saídas dos recursos estão sendo realizadas exclusivamente por meio eletrônico, identificados pelos históricos de transação ‘emissão de doc’, ‘transferência on line’, ‘pagamento fornecedor’, e ‘ted’, na forma prevista no Decreto 7.507 de 27 de junho de 2011.

Entretanto, em razão da inexistência de identificação do beneficiário dos pagamentos na movimentação eletrônica, recorreu-se às informações disponíveis no SIGEF – Sistema Integrado de Gestão Financeira para identificar sua Razão Social, especificamente na conta corrente do banco do Brasil.

Com o auxílio deste instrumento de gestão, foi possível verificar a identidade dos beneficiários da saída dos recursos da conta exclusiva do PNAE nos exercícios 2015 e 2016 naquelas transações efetuadas por meio de ‘emissão de doc’ e ‘transferência on line’.

Quanto aos históricos de transação relacionados à saída de recursos por meio de operações ‘TED’ não foi possível identificar a razão social dos beneficiários das movimentações financeiras dos seguintes documentos: 11309, 11310, 22475, 22476, 22477, 17259, 17260, 23112, 23113, 23114, 23115, 11703, 11704, 15902, 15903, 9705 e 9706 da conta corrente do Banco do Brasil; e 133087, 133178, 133311, 133429, 133538, 133641 e 136036 da conta da Caixa Econômica Federal.

Essas transações representaram um montante R\$ 754.833,28 de recursos financeiros que saíram da conta corrente específica do PNAE por meio da transação ‘TED’ sem que fosse possível identificar o credor.

No caso das movimentações relacionadas ao histórico de ‘pagamento de fornecedores’, o montante de R\$ 1.569.539,70, envolvendo 146 transações financeiras, não identifica a razão social do beneficiário final nos exercícios 2015 e 2016.

Em razão da inexistência da identificação da razão social do beneficiário das saídas de recursos financeiros da conta corrente do PNAE, e da impossibilidade de sua verificação por meio do SIGEF, foi selecionada uma amostra com 36 movimentações eletrônicas de recursos sem identificação da razão social do beneficiário, entre àquelas 170 situações de transações com histórico ‘pagamento fornecedor’ e ‘ted’.

Por meio da verificação do relatório ‘Relação de Ordens de Pagamento Emitidas’, onde estão relacionados todos os pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal com recursos do FNDE/PNAE no período de 01/01/2015 a 31/12/2016, confirmou-se a existência de Ordens de Pagamento emitidas autorizando as movimentações financeiras selecionadas na amostra exclusivamente para fornecedores vencedores de procedimentos licitatórios para fornecimento de merenda.

Complementarmente, foi selecionada uma amostra com 42 ordens de pagamento emitidas no exercício 2016, representando uma saída de recursos para pagamento de fornecedores no montante de R\$ 1.058.273,03. Esse valor compreende 47 % do total de despesas realizadas no exercício, na ordem de R\$ 2.216.849,77, sendo R\$ 170.901,66 em restos a pagar para pagamento de fornecedores de exercícios anteriores.

Essas ordens de pagamento abrangem exclusivamente os recursos movimentados da conta específica do FNDE, não compreendendo, portanto, as despesas ocorridas a partir da utilização de recursos próprios para custeio de gêneros alimentícios para merenda escolar.

Em consulta ao extrato bancário da conta específica do PNAE confirmou-se que os débitos correspondem aos valores contidos nas notas fiscais representativas da amostra.

O procedimento de confirmação do beneficiário das saídas de recursos da conta específica do FNDE/PNAE foi realizado também a partir daquelas transações em que houve a identificação do credor na conta corrente ou no SIGEF.

Nessas transações, considerado o biênio 2015/2016, foram identificadas as seguintes saídas de recursos da conta corrente específica do FNDE/PNAE cujo destinatário é a própria Prefeitura, não caracterizando, portanto, sua necessária vinculação ao pagamento de gêneros alimentícios para merenda escolar:

Quadro: Movimentação financeira em conta específica do PNAE sem identificação do credor final.

Data	Valor	Transação	Beneficiário	Banco	Agência	Conta
06/07/2015	40.000,00	Transferência On Line	PREF MUN DE LAGES	1	307	514098
04/01/2016	179.000,00	Transferência On Line	PREF MUN DE LAGES	1	307	597759
29/05/2016	40.438,38	Transferência On Line	PREF MUN DE LAGES	1	307	514098

Fonte: Extrato bancário da Conta Corrente

Nesse caso, justificativa posterior apresentada pelo setor de contabilidade da Prefeitura Municipal de Lages evidenciou que as transferências se referiam, nos dois primeiros casos, a pagamento antecipado de fornecedores de gêneros alimentícios, com posterior reposição a conta de origem que antecipou o valor, e no último, a valor estornado em razão de transferência errônea previamente realizada.

Quanto a falta de identificação do beneficiário dos pagamentos, a Prefeitura Municipal informou à equipe da CGU após a realização dos trabalhos de campo que solicitou “[...] a Tesouraria que os pagamentos por meio eletrônico, tenha identificação do beneficiário final, quando forem sobre o Programa de Alimentação Escolar, para que seja feita a correta fiscalização”.

2.2.14. Comprovantes de despesa sem identificação do Programa - PNAE e notas fiscais sem ateste de recebimento das mercadorias.

Fato

A partir da mesma amostra com 42 ordens de pagamento emitidas no exercício 2016, foi realizada ação de controle específica para confirmar a existência de ateste de recebimento das mercadorias discriminadas nas notas fiscais correspondentes, além da identificação do Programa PNAE e do FNDE nesses documentos fiscais.

De acordo com a Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013:

“Art. 62 As despesas realizadas com recursos do PNAE deverão ser comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação à qual a EEx. estiver vinculada.

Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão ser emitidos em nome da EEx. e identificados com o nome do FNDE e do Programa.”

Da amostra selecionada, apenas dezesseis notas identificavam o FNDE e o Programa. Tal identificação limitava-se, entretanto, a carimbagem realizada pela própria PME, não constando da documentação emitida originariamente pela empresa fornecedora.

Também não foi identificado o ateste de recebimento de mercadorias em dois documentos fiscais da amostra, ambos relacionados ao recebimento de gêneros alimentícios provenientes

da agricultura familiar, fornecidos pela ACRO, e que cujo valor da aquisição foi R\$ 144.559,69, conforme documentos fiscais 2031, de 06/04/2016, e 2093, de 02/05/2016.

Em outras duas situações (documentos fiscais 1416, de 11/05/2016, e 1429, de 13/05/2016) o ateste de recebimento das mercadorias não tem data registrada de recebimento.

Não foram identificados pagamentos realizados anteriormente à autorização de fornecimento e à emissão do documento fiscal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro, de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Todas as notas de alimentação escolar são carimbadas, datadas e assinadas pelo servidor A.R.M.O., o conferente do setor, bem como revisadas pela equipe administrativa do setor de alimentação escolar, posteriormente a isso ainda revisadas pelo setor Apoio Administrativo da Secretaria de Administração e Fazenda. Mas, mesmo com todo esse processo falhas humanas são possíveis e ocorreram, ressalta-se que o setor ficará atenção para que não mais ocorram tais fatos.

Com relação a falta de identificação do FNDE – PNAE, serão solicitados as empresas que façam a identificação na nota fiscal conforme orientação deste relatório”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura reconheceu as falhas apontadas e comprometeu-se, em relação à identificação do FNDE – PNAE na documentação fiscal, em sanar as irregularidades apontadas.

2.2.15. Potencial ocorrência de prejuízo à Administração decorrente da inadequada execução contratual - fragilidade nos controles de recebimento de mercadorias.

Fato

Em razão da grande quantidade de mercadorias adquiridas e do parcelamento das entregas de gêneros alimentícios, que resultam em significativo volume de documentos fiscais e de guias de recebimento para análise e consolidação, não foi possível realizar a avaliação dos quantitativos de mercadorias entregues, por item, comparando-os com as quantidades contratadas e pagas.

O recebimento de gêneros alimentícios para a alimentação escolar fica registrado em guias de recebimento de papel, e guardado em envelopes separados por escolas e mês de recebimento, sem ordenamento cronológico ou agrupamento dos envelopes por escolas, todas armazenados em caixas de papelão.

Desse modo, a inexistência de sistema informatizado de controle de entrega de mercadorias, conforme já destacado nos pontos específicos deste Relatório que tratam dos controles internos administrativos da distribuição da merenda escolar, inviabiliza a rápida contabilização das mercadorias recebidas (atestadas) e entregues nas escolas, por período de tempo e tipo de produto.

A fragilidade nos controles e nas informações disponibilizada impossibilitou a realização de fiscalização mais apurada, dado o grande tempo que seria necessário para conferência individual de um grande volume de guias de recebimento.

Entretanto, tal impedimento não afasta o entendimento de que os inadequados registros e controles possibilitam a ocorrência de pagamento de gêneros alimentícios contratados em desacordo com as entregas efetuadas, a partir do fornecimento parcial de mercadorias faturadas, ou ainda da entrega de produtos com qualidade inferior a orçada e contratada.

Nesse sentido, a partir de vistoria realizada no Armazém Central da Prefeitura Municipal, que centraliza o recebimento da merenda escolar para posterior distribuição às escolas, e da inspeção realizada em cinco escolas da rede pública municipal, já informadas no Relatório, constatou-se a inexistência de equipamentos adequados para conferência da quantidade dos produtos entregues.

Apesar da entrega diária de grandes quantidades de mercadorias, a exemplo dos hortifrutigranjeiros provenientes da agricultura familiar e do fornecimento de carne, exigirem uma conferência de peso da quantidade discriminada no documento fiscal, uma única balança, inadequada para tal demanda em razão de sua pequena capacidade, conforme descrito no item 01 do Relatório, é utilizada no armazém.

A inadequação do controle da entrega das mercadorias também foi observada nas escolas inspecionadas pela equipe de auditoria, conforme amostra. A inexistência de balanças para pesagem das frutas e legumes entregues semanalmente em cada estabelecimento de ensino visitado inviabilizam a correta conferência da quantidade dessas mercadorias.

A mesma fragilidade de controles também foi constatada nas escolas para o fornecimento de carne. A ausência de especificação do peso contido em cada embalagem de carne moída congelada de bovino (patinho), em conjunto com a ausência de balanças para pesagem, não permitem à fiscalização da CGU conferir regularidade na aplicação dos recursos financeiros.

Apesar da não realização da pesagem das mercadorias, a assinatura nas guias de recebimento é realizada normalmente, resultando na confirmação do recebimento de uma mercadoria sem sua adequada aferição ou quantificação. Isso resulta na aceitação de uma quantidade de produtos previamente informada, e atestadas a partir de fatores subjetivos de quem recebeu a mercadoria.

A simples conferência visual do volume dos produtos entregues nas escolas para confirmação do peso apresenta fragilidade, pois depende exclusivamente da percepção individual da pessoa responsável por receber o produto em cada escola, e desconsidera a diversidade de parâmetros objetivos decorrentes do tipo de produto recebido (tipo de fruta, legume, etc) e recipiente utilizado, pois distintos volume, forma e densidade impedem aferir uma padronização de entendimento.

Na avaliação da equipe de fiscalização, os procedimentos de distribuição de gêneros alimentícios conferem criticidade a execução contratual, trazendo riscos à ocorrência de superfaturamento com a fatura de itens que foram entregues apenas parcialmente, em quantidades aquém das informadas na documentação fiscal.

Além da potencial ocorrência de irregularidades associadas a realização de despesas provenientes de execução parcial do contrato, constatou-se a ocorrência de fornecimento de gêneros alimentícios sem a sua regular identificação nas guias de recebimento, além da entrega de hortifrutigranjeiros inadequados para o consumo nas escolas selecionadas para vistoria, já identificadas neste Relatório.

Quanto às guias de recebimento, estas mostraram-se impróprias para confirmação dos produtos efetivamente entregues nas escolas, tanto em razão da imprecisão observada na descrição dos produtos descritos nesses documentos de controle, quanto em função do próprio desconhecimento dos funcionários da escola em relação à quais gêneros alimentícios foram licitados e, portanto, devem ser entregues.

A ausência de uma descrição precisa dos gêneros alimentícios recebidos, sem qualquer informação a respeito das características e/ou marcas dos produtos nas guias de distribuição utilizadas nas escolas, foi constatada em todos os grupos alimentares os quais apresentam documentação específica de controle de recebimento: perecíveis, não perecíveis e carnes.

Especificamente em relação ao controle do recebimento das carnes, levando-se em consideração suas características essenciais, as guias de distribuição verificadas não contêm a identificação do corte (patinho ou paleta), da apresentação (bife, moída, isca, desossada ou peça inteira), ou sequer do tipo da carne fornecida (suíno, bovino ou ave – exceto coxa e sobrecoxa –).

Levando-se em consideração a grande variação de preços existente entre essas carnes, a inexistência de controles mínimos sobre a sua entrega, e o aceite do recebimento de carnes sem especificação de sua variedade, impossibilita qualquer tipo de controle e favorece a ocorrência de fraudes, com o fornecimento predominante daqueles cortes e tipos mais baratos, como a carne suína, em detrimento dos mais caros, a exemplo da carne bovina (patinho).

Sob essa lógica, em decorrência da fragilidade nos controles, a constatação de uma predominância de carnes de suíno e aves acondicionadas nos frigoríficos das escolas, conforme vistorias realizadas em 02 e 03 de agosto, apesar da grande quantidade de carne bovina contratada, possibilita novamente a ocorrência de superfaturamento indireto, em razão da qualidade do produto fornecido na escola, sem identificação mínima do ‘tipo’ de carne entregue.



Foto – Predominância de carne suína e aves recebidas nas escolas. Lages, 03 de agosto de 2017

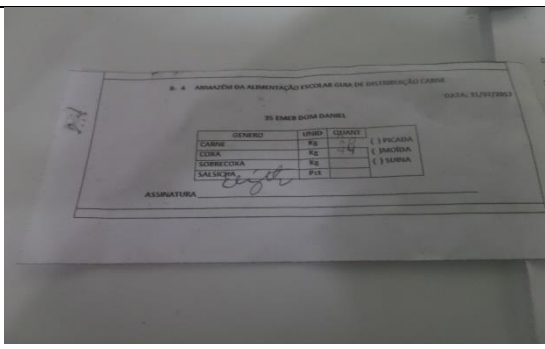




Foto – Recebimento de gênero alimentício (carne) sem especificação da qualidade. Lages, 03 de agosto de 2017

Além da quantidade significativa de carne suína e de aves em comparação a quantidade de carne bovina identificada nas escolas visitadas, a execução do contrato para fornecimento de gêneros alimentícios para a merenda escolar, com entrega de produtos com qualidade inferior às especificadas nos termos de referência do edital licitatório também foram observados nas vistorias realizadas sobre os gêneros perecíveis entregues nas escolas (relatado no item 6 do Relatório).

	
Foto – Maças com características distintas às descritas no certame licitatório. Lages, 03 de agosto de 2017	Foto – Laranjas em condições inapropriadas para o consumo. Lages, 03 de agosto de 2017

Como exemplo, o pregão 22/2017 realizado para fornecimento de gêneros alimentícios para merenda escolar especifica que as maçãs fornecidas às escolas “devem apresentar as características do cultivar bem definidas, estarem fisiologicamente desenvolvidas e maduras, bem formadas, limpas, com coloração própria, livres de danos mecânicos, fisiológicos, pragas e doenças e estarem em perfeitas condições de conservação e maturação”.

Nesse sentido, a fiscalização da execução contratual, realizada no momento da recepção dos gêneros alimentícios em cada estabelecimento de ensino, falha ao atestar o recebimento integral de mercadorias considerando seu suposto peso bruto (suposto em razão da ausência de balanças para conferência), incluindo àquelas inapropriadas para o consumo, realizando o descarte dessas mercadorias impróprias em momento posterior ao seu recebimento.

Tal procedimento de aceitação de mercadorias inadequadas para a merenda escolar, conforme já indicado em outro item deste Relatório, com o posterior descarte desses produtos, atentam para fragilizar os controles da entrega de merenda escolar, uma vez que ocultam a real quantidade entregue em acordo com as especificações estabelecidas no contrato de fornecimento.

Ainda em relação à qualidade dos produtos entregues pelos fornecedores vencedores dos procedimentos licitatórios, foram identificadas três notas fiscais, a partir de uma amostra contendo dez documentos, cuja descrição dos gêneros alimentícios destinados à merenda escolar recebidas pela Secretaria Municipal de Educação está em desacordo com o produto licitado e contratado.

Na primeira ocorrência, observou-se a inadequação da descrição do produto constante no documento fiscal 9208, de 25 de agosto de 2016, descrito como ‘Paleta inteira’. Tal descrição não guarda identidade com o produto licitado, conforme constatado no Edital de Pregão 162/2015, o qual especifica em seu item 5 (fl. 60 do Processo Administrativo 316/2015) o produto ‘carne bovina tipo paleta desossada, em postas’, ou mesmo com a Autorização de Fornecimento que originou a aquisição.

Além disso, os documentos fiscais 54886, de 21 de setembro de 2016 e 5786, de 04 de outubro de 2016, especificam a entrega de marca distinta da licitada nos respectivos processos licitatórios, descritas nas atas de julgamento das propostas do Pregão 147/2015 e do Pregão 163/2015.

O Pregão 147/2015 resultou na proposta vencedora para fornecimento de aveia da marca 'Soberana', enquanto o documento fiscal identifica aveia da marca 'Naturale'. Quanto ao pregão 163/2015, a Ata de julgamento das propostas identifica o fornecimento do item 'ovo tipo grande branco' da marca 'Imperial', enquanto a nota fiscal que acompanha a entrega da referida mercadoria não atribui marca aos ovos ou qualidade, distinguindo-os como grande.

Tais omissões de qualidade e divergências nas características e marcas fornecidas acabam por desconsiderar as propostas vencedoras no certame licitatório, ensejando a potencial ocorrência de diferença na qualidade dos produtos entregues e no próprio valor pago com recursos públicos, próprios ou federais, uma vez que propensos a atestar o recebimento de mercadorias não contratadas e identificadas, potencialmente de qualidade inferior, mas que cujo preço foi cotado a partir de um produto com especificação eventualmente superior.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro, de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

Ressalta-se que o controle do estoque será realizado por meio do SGEWeb, na modificação que será realizada ainda este ano. Outro ponto importante que merece destaque, é a atuação do Observatório Social do Brasil unidade Lages, o qual faz acompanhamento de todas as mercadorias entregues e quando necessário recomenda a devolução, o qual sempre é acatado pelo setor.

Como citado anteriormente, quando o produto entregue não corresponde ao especificado, é feita a imediata devolução, como pode ser verificado em documentos em anexo que comprova a notificação a empresa que entrega maçã.

No caso do documento fiscal 9208, de 25/08/2016, o produto foi aceito pois era de excelente qualidade, tendo sido durante todo o ano de 2016 motivo de elogio por parte das cozinheiras e diretos (sic) das unidades escolares.

Quanto ao pregão 147/2015 e o fornecimento de aveia da marca Naturale, ao invés da marca vencedora 'Soberana', foi aceito, pois, o produto entregue era superior em qualidade nutricional a marca vencedora. Já em relação aos ovos, a nota fiscal foi omissa em relação a descrição total do produto, porém apresentou a característica principal, 'ovo grande', ressalta-se que o ovo branco foi licitado por ter menor preço, mas não é indicativo de melhor ou pior qualidade nutricional quanto a ovos de outras cores. Não há comprovação científica que ovos vermelhos ou brancos são superiores nutricionalmente a outros".

Apresentou ainda, em complemento à manifestação, três notificações dirigidas à empresa Dicor Distribuidora Ltda., em 21 de agosto de 2017, 05 de setembro de 2017 e 11 de setembro de 2017, relacionadas ao fornecimento de maçãs nas duas primeiras ocorrências e tomates, na última, fora das especificações técnicas contidas no edital licitatório.

Análise do Controle Interno

A imediata devolução das mercadorias impróprias para o consumo, em desconformidade com as especificações presentes no Edital, ou mesmo o registro dessas irregularidades efetuado no momento da entrega, não foi evidenciada na vistoria feita nas escolas presentes na amostra ou na documentação disponibilizada à equipe de fiscalização.

Também não ficou evidenciada a existência de controles efetuados nas escolas que identifique uma rotina de constatação de entrega irregular dos produtos fornecidos e de sua comunicação imediata, precisa, à Secretaria Municipal de Educação, dos itens desconformes.

Quanto ao fornecimento de mercadorias em desconformidade com o previsto em contrato, a substituição de marcas deve ser precedida por requisitos, como prévia comprovação de fato superveniente que inviabilize o fornecimento da marca anteriormente cotada e de comprovação de que não implica em produto de qualidade inferior. Tais requisitos não foram demonstrados no processo licitatório.

Desse modo, a apresentação das três notificações relacionadas à entrega de maçãs e tomates, bem como as informações apresentadas na manifestação, mostram-se insuficientes para afastar as fragilidades no controle e as irregularidades apontadas.

2.2.16. Potencial prejuízo decorrente de aditivo com reequilíbrio econômico financeiro oneroso à Administração.

Fato

A equipe de fiscalização analisou as contratações decorrentes dos Pregões nº 161/2015 e 163/2015, as quais apresentaram majoração dos preços inicialmente pactuados, no decorrer da execução do contrato, por meio de celebração de Termo Aditivo.

Quanto ao Pregão 163/2015, que resultou na seleção da empresa Comercial Agrícola Alto Vale Ltda – ME para o fornecimento de frutas, verduras e ovos para consumo nas unidades escolares municipais no exercício 2016, os seguintes itens licitados tiveram seus preços majorados no decorrer da execução do contrato, firmado por meio da Ata de Registro de Preços 09-B/2016, assinada em 18 de janeiro de 2016:

Quadro: itens licitados por meio do Pregão 163/2015, com posterior majoração de preços

Se q.	Item Licitado	Quantidade Licitada	Valor Contratado	Preço Licitado	Preço Majorado	Reajuste
1	Alho (kg)	1.600	24.000,00	15,00	20,32	35%
2	Banana branca (kg)	50.000	97.000,00	1,94	3,07	58%
3	Banana caturra (kg)	50.000	68.500,00	1,37	2,18	59%
4	Batata inglesa (kg)	75.000	111.750,00	1,49	3,97	166%
5	Beterraba (kg)	15.000	20.850,00	1,39	1,70	22%
6	Cenoura (kg)	20.000	25.400,00	1,27	1,61	27%
7	Laranja pera (kg)	40.000	41.600,00	1,04	1,76	69%
8	Maçã Fuji (kg)	35.000	70.000,00	2,00	3,39	70%
9	Ovos brancos (dúzia)	30.000	91.500,00	3,05	4,46	46%

Fonte: Processo Pregão 163/2015.

O valor total contratado por meio do Pregão 163/2015, especificamente para o fornecimento dos itens indicados que sofreram majoração de preços no decorrer da execução contratual, foi de R\$ 550.600,00. Esse valor representa 92% do total contratado a partir da ARP 09-B/2016, cujo montante de R\$ 593.355,00 representa outros três itens sem ocorrência de majoração.

A evolução dos preços pagos pela municipalidade, decorrentes dos reequilíbrios econômico-financeiros concedidos por meio da assinatura de quatro termos aditivos à ARP 09-B/2016, foi verificada a partir da emissão de notas de empenho e de documentos fiscais com os preços majorados.

A Tabela seguinte identifica o excedente de desembolsos efetuados pelo Município para aquisição de gêneros alimentícios efetuados por meio do Pregão 163/2015, em decorrência dos reajustes concedidos.

Quadro: Aumento de despesa decorrente de repactuação de preços contratados no Pregão 163/2015

Item	Valor total de aquisição com preço majorado (R\$)	Despesa excedente, em R\$, considerando a ocorrência de:		
		Irregularidade na repactuação	Preço faturado acima do preço de mercado no mês da aquisição*	Reajuste concedido acima da variação de preços do mercado*
1	11.480,80	3.005,80	2.928,20	227,00
2	72.452,00	26.668,00	19.278,00	6.325,36
3	52.102,00	19.359,00	(4.673,00)	(7.730,12)
4	144.111,00	90.024,00	67.895,00	93.639,07
5	11.050,00	2.015,00	3.018,00	6.020,95
6	15.407,70	3.253,80	4.512,00	9.544,34
7	3.168,00	1.296,00	766,00	917,48
8	83.394,00	34.194,00	5.356,00	51.080,13
9	56.686,60	17.921,10	15.342,70	14.371,53
Total	449.852,10	197.921,10	114.422,90	174.396,13

Fonte: Processo Pregão 163/2015, EPAGRI e notas fiscais de aquisição dos itens licitados presentes na amostra.

*Considerada a evolução dos valores correntes médios do mercado atacadista em Santa Catarina, medidas pelo EPAGRI

A primeira coluna de despesa excedente observada na Tabela identifica um valor adicional de R\$ 197.921,10 para os nove itens que sofreram reajuste de preços durante a execução do contrato decorrente do Pregão 163/2015, considerando a ocorrência de irregularidade no procedimento.

Note-se que os produtos adquiridos por meio desse procedimento licitatório são, em regra, de origem agrícola. Depreende-se dessa circunstância o amplo conhecimento do mercado, tanto fornecedor quanto consumidor, sobre a ocorrência de oscilações de preço que em geral seguem uma tendência anual de sazonalidade, portanto, absolutamente previsíveis.

Os pressupostos de superveniente excepcionalidade e imprevisibilidade, exigidos pela Lei de Licitações para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e considerados para a concessão dos reajustes pela Prefeitura Municipal de Lages, não se apresentaram, portanto, devidamente comprovados.

Ao verificarmos individualmente os itens que compõe a pauta de produtos cujo requerimento de reequilíbrio econômico-financeiro foi acatado pela municipalidade, verifica-se claramente essa variação sazonal de preços, com um aumento rápido de preços nos primeiros meses de inverno, com sua posterior redução.

No caso da batata, a redução do seu preço foi bastante significativa já em setembro (conforme dados disponibilizados no site da Epagri), no início do segundo semestre letivo, chegando a ser precificada pelo mercado catarinense inclusive abaixo do preço de janeiro, quando foi assinada a ARG 09B/2016.

A mesma baixa de preços de mercado pode ser observada em outros produtos, como a cenoura, a beterraba, a maçã e a laranja, que já no início do segundo semestre apresentaram redução significativa de preços correntes do mercado, inclusive inferiores aos preços praticados no início do ano.

No caso da maçã, especificamente, nota-se uma redução significativa de seus preços já no mês de março, persistindo sua cotação abaixo dos valores praticados no primeiro bimestre de 2016 durante todo o restante do exercício. Portanto, o mesmo critério de repactuação de preços não foi observado com o realinhamento dos preços da maçã (assim como nos demais produtos), mantendo-se os preços elevados durante toda a execução do contrato, a partir de uma cotação realizada em período sazonal de alta de preços.

Desse modo, a análise realizada sobre a evolução dos preços praticados mensalmente durante o exercício 2016, para cada um dos nove itens constantes na Tabela, identificou que, com exceção a banana caturra, que apresentou uma correlação de reajuste de preços favorável a Administração, todos os demais preços pagos pela Prefeitura sofreram reajustes de preços acima daqueles observados a partir da variação sazonal efetivamente ocorrida.

Portanto, mesmo desconsiderando a irregularidade da majoração de preços concedida pelo Município, comparando-se a evolução dos valores contratados em decorrência dos reajustes concedidos com a evolução de preços observada no mercado, nota-se a quebra do equilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração, resultando em um prejuízo de R\$ 174.396,13 no contrato fiscalizado.

Por fim, uma terceira análise sobre os pagamentos feitos pela Prefeitura Municipal de Lages ao longo do exercício 2016, observada na Tabela, identifica um superfaturamento de R\$ 114.422,90, considerando o preço médio de mercado no mês da aquisição e o preço efetivamente pago, e restringindo a avaliação somente para aquelas Notas de Empenho emitidas já com o reajuste de preços concedido.

Ressalte-se que, como prática adotada pelo Município para ajustar os preços majorados retroativamente à data do requerimento do reequilíbrio, procedeu-se à emissão de notas de empenho posteriores, pelo valor exato da diferença entre os preços reajustados e os preços inicialmente licitados, por intermédio da modalidade licitatória de 'compra direta', e englobando todas àquelas aquisições realizadas a partir do Pregão, mas que não tiveram seu valor majorado ao tempo das respectivas autorizações de fornecimento.

Como exemplo, cita-se a Nota de Empenho 2016100008605, de 04 de outubro de 2016, que registra o comprometimento de uma despesa de R\$ 26.549,00, representativa do fornecimento de 19100 maçãs ao preço unitário de R\$ 1,39. Ressalte-se que esse valor unitário identifica a exata diferença entre preço licitado e majorado, e a quantidade reflete o exato volume de maçãs adquiridas, desde a data do pedido do reequilíbrio econômico-financeiro (em junho) até a emissão de novos empenhos já com o preço novo (em outubro).

Em relação ao Pregão 161/2015, a Prefeitura Municipal de Lages contratou a empresa Dicor Distribuidora Ltda. ME por meio da Ata de Registro de Preço 02/2016, assinada em 13 de janeiro de 2016, para fornecimento de 550 mil litros de ‘leite pasteurizado homogeneizado’ às escolas municipais, no decorrer do exercício 2016, ao preço de R\$ 2,02, resultando em um valor total contratado de R\$ 1.111.000,00.

Quatro Termos Aditivos concederam o reajuste do preço inicialmente pactuado por meio da ARP 02/2016, nos meses de abril, junho, julho e novembro, sendo o último uma redução de preços requerida pela Administração, decorrente da baixa verificada no mercado.

Novamente aqui, por tratar-se de produto de origem agrícola, a imprevisibilidade de variação nos preços não está configurada como requisito para sustentar a autorização de ajuste de preços no decorrer da execução contratual.

Nesse sentido, registre-se o julgado do Tribunal de Contas da União pertinente ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a obrigatoriedade de ocorrência de fato imprevisível, ou previsível porém de consequência incalculável (Acórdão 1729/2014-Plenário, TC 015.391/2012-4, relator Ministro Raimundo Carreiro, 2.7.2014):

“A concessão de reequilíbrio econômico-financeiro em prazo inferior a um ano, sem a comprovação de ocorrência das condições previstas em lei, afronta o disposto no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/93, c/c o art. 2º, § 1º, da Lei 10.192/01, e implica responsabilização dos gestores envolvidos”.

A tendência de sazonalidade no preço do leite, verificada nos exercícios 2014 e 2015, confirmam sua previsibilidade de ocorrência no exercício 2016, sendo o que de fato aconteceu.

No decorrer dos exercícios 2014 e 2015, foram registrados picos de alta de preços de até 23% em relação aos preços praticados no mês de janeiro, conforme estudos realizados pela Epagri, indicando claramente a sazonalidade dos preços, com alta nos meses de inverno.

Também pode ser observada a tendência de baixa nos preços do leite em janeiro, mês em que se efetuou a assinatura do contrato para fornecimento do produto nas escolas do município.

A seguinte Tabela constata a tendência de baixa no preço do leite em Santa Catarina, no mês de janeiro:

Quadro: preço histórico do leite em Santa Catarina no mercado atacadista (por litro)

Ano	Preço (Janeiro)	Preço médio no ano	Preço médio do exercício em relação ao preço observado em janeiro.
2014	1,34	1,51	112%
2015	1,45	1,59	109%
2016	1,64	2,08	126%

Fonte: Epagri

A tendência de baixa nos preços do leite no mês de janeiro (mês da assinatura da ARP 02/2016) ocorreu nos três últimos exercícios, registrando uma elevação de preços nos meses subsequentes que elevam seu preço médio anual.

Quanto aos exercícios de 2014 e 2015, o mesmo padrão de variação dos preços foi observado, com um preço médio anual do leite superando em 12% e 9%, respectivamente, o preço médio observado no correspondente mês de janeiro.

Especificamente em 2016, a partir do preço médio anual de R\$ 2,08 praticado no mercado atacadista, conforme dados da EPAGRI, constata-se uma variação média ocorrida em relação ao mês de janeiro foi de 26%.

Assim, considerando a ausência de fundamentação nos reajustes pactuados, por ausência do requisito de imprevisibilidade, tomando como referência o preço originalmente licitado, o valor do superfaturamento alcança o montante de R\$ 210.636,66.

Do mesmo modo que observado no Pregão 163/2015, a identificação da majoração do leite e o cálculo do superfaturamento foi realizado a partir da verificação das notas fiscais emitidas para aquisição de leite a partir do Pregão 161/2015, ou ainda da emissão de empenhos para realização de Compras Diretas, em valor representativo da diferença entre o preço licitado e o preço reajustado, a exemplo da Nota de Empenho 2016110009656.

No caso do leite, diversamente do ocorrido nas aquisições realizadas por meio do Pregão 163/2015, os reajustes concedidos espelharam a variação de preços ocorrida no exercício, guardando razoável correlação sem, entretanto, afastar a previsibilidade, ao menos parcial, dessas oscilações, conforme demonstrado na Tabela anterior.

Por outro lado, se considerarmos o preço do litro do leite já originalmente contratado, em janeiro de 2016, o superfaturamento tem fundamento na própria origem da execução do contrato, pois já eivado pelo sobrepreço registrado em item específico do Relatório.

Tomando por referência o preço de R\$ 2,02 originalmente licitado, já com uma margem acima do preço praticado no mercado, e desconsiderando a ocorrência de fundamentação para a majoração dos preços pactuados, observamos um prejuízo de R\$ 152.175,03, resultado da diferença entre os preços médios mensais praticados no mercado atacadista de leite em Santa Catarina e os preços registrados em cada uma das vendas realizadas no exercício.

Ressalte-se que o montante apurado neste ponto não representa o prejuízo efetivamente ocorrido, pois considera, conforme já ressaltado, apenas as aquisições realizadas posteriormente à majoração de preços ocorrida e, portanto, não avalia eventual sobre-preço praticado já no início da execução contratual.

Não considera, ainda, para fins de apuração do prejuízo, àqueles empenhos emitidos, mas que cujo pagamento, ou mesmo a liquidação da despesa, tenha ocorrido até a realização da fiscalização.

Por fim, não garante que a integralidade das compras diretas utilizadas como recurso para reajuste dos preços efetivamente faturados tenha sido identificada pela fiscalização da CGU e considerados no cálculo do prejuízo pois, apesar de excepcional ao escopo inicial dos trabalhos, foi identificado apenas incidentalmente durante a avaliação dos pregões 161/2015 e 163/2015.

Registre-se que, exceção feita às aquisições de leite, decorrentes de procedimento licitatório contendo um único item, faturado integralmente com recursos do FNDE/PNAE, não foi identificada a quantidade adquirida e os recursos federais efetivamente desembolsados, a partir do Pregão 163/2015.

Entretanto, independentemente da fonte de recursos utilizada, o potencial risco de prejuízo, conjugado à fragilidade nos controles e na consequente dificuldade na realização de fiscalizações, fragilizam o próprio carácter competitivo do certame licitatório, tornando-o procedimento meramente formal, descaracterizado pela majoração de preços nos primeiros meses da execução contratual, invalidando sua própria essência de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Foi solicitado a secretária de educação de Lages que encaminhe pedido a Auditoria e Controle Interno para abertura de investigação quanto aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dispostos neste relatório”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura reconheceu os indícios de irregularidades apontadas e comprometeu-se a instaurar procedimento administrativo para apuração dos fatos, conforme Ofício 1183/2017, de 07 de novembro de 2017, encaminhado ao Controlador Interno do Município de Lages.

2.2.17. Prestação de Contas do PNAE sem apresentação da documentação de suporte aos relatórios e divergência na identificação dos valores repassados pelo FNDE.

Fato

Quanto à prestação de Contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE do município de Lages, as tentativas feitas no período de campo para consultar o Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC não obtiveram êxito, devido sua indisponibilidade ao usuário. Entretanto, foi identificado o registro de seu envio pela prefeitura para os exercícios de 2014, 2015 e 2016, objeto de exame.

Em relação ao Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON, este também não pode ser acessado por representantes do CAE no período de campo. Por essa razão, conforme informado no Ofício 842/2017, de 09 de agosto de 2017, não foi disponibilizada a comprovação do envio do Parecer conclusivo do CAE acerca da Prestação de Contas do exercício de 2016.

Por meio da Solicitação de Fiscalização 07, de 19 de julho de 2017, foi solicitada a prestação de contas dos recursos do PNAE executados no período de 01 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2016.

Em resposta, a Prefeitura municipal disponibilizou diversos relatórios, extraídos do SIGPC, que identificam os documentos de despesa e os pagamentos efetuados.

De acordo com a Resolução n.º 26, de 17 de junho de 2013, em seu Art. 45:

“§11 A EEx. deverá manter em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de vinte anos, a partir da aprovação da prestação de contas anual do FNDE/MEC, pelo TCU:

I - os documentos referentes à prestação de contas;

II - os termos de recebimento da agricultura familiar e as guias de remessa de alimentos emitidos em nome da contratante e identificadas com o nome do Programa/FNDE; e

III - os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos à conta do PNAE, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas”.

Os relatórios apresentados pela Prefeitura Municipal, extraídos do Sistema SIGPC, não abrangem a relação de documentos previstos no art. 45, §11, III da Norma, mostrando-se insuficientes para conferir regularidade às informações disponibilizadas *on line* ao FNDE e à fiscalização da CGU.

A não apresentação da documentação de suporte aos relatórios disponibilizados, a exemplo de cardápios, guias de recebimento e guias de remessa de alimentos com identificação do PNAE/FNDE, demonstram a necessidade de implementar, junto ao setor responsável pela gestão do Programa, uma sistemática de organização e guarda criteriosa e abrangente dessa documentação (inclusive em meio digital) que atualmente encontram-se arquivados separadamente, em setores distintos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Os servidores do setor de alimentação escolar já estão providenciando a inclusão, nas guias de remessa de alimentos, a referência ao FNDE e ao PNAE.

Os documentos solicitados foram encaminhados pelo CAE e estão em anexo.

Quanto aos demais pontos destacados na constatação, o setor de contabilidade da Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

“[...] o município mantém os documentos referentes à Prestação de Contas, as Notas Fiscais, Comprovantes de Pagamentos, e Extratos Bancários. Porém encontram-se todos arquivados no setor de contabilidade, eles são arquivados pela data de pagamento, e não por Programas ou Convênios. E pela prestação de contas ser online pelo sistema SIGPC, foi feita a referida prestação e arquivado novamente os documentos, uma vez que pelo porte do nosso município gerou um grande volume de documentos, mas encontram-se todos a disposição quando necessário, e na documentação da prestação ficam apenas os relatórios finais”.

Análise do Controle Interno

A documentação e manifestação apresentada pela unidade examinada trouxeram justificativas para as falhas apontadas, exceto quanto à comprovação do envio do Parecer conclusivo do CAE acerca da Prestação de Contas, que continua pendente de apresentação.

3. Conclusão

As constatações feitas a partir do trabalho de fiscalização realizado pela Controladoria-Geral da União estão a seguir sintetizadas:

- fragilidades nos controles internos administrativos;
- não aplicação do teste de aceitabilidade;
- número de nutricionistas insuficiente;
- falhas na atuação do CAE;
- impropriedade no preparo e fornecimento da merenda escolar;
- ocorrência de sobrepreço;
- restrição à competitividade de procedimento licitatório;
- inadequação da pauta de compra, com aquisição do objeto desnecessário;
- falhas formais na atuação de processos licitatórios;
- emissão de documentação fiscal sem identificação do Programa;
- ocorrência de superfaturamento nas aquisições de merenda escolar.

Esse número significativo de ocorrências identificadas sugere a implementação de medidas corretivas à execução do Programa, buscando alcançar uma melhor gestão dos recursos públicos e proporcionando a melhoria da oferta de merenda escolar aos alunos da rede municipal de ensino.

Ordem de Serviço: 201701620

Município/UF: Lages/SC

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA DO MUNICIPIO DE LAGES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.888.084,32

1. Introdução

O presente relatório apresenta o resultado da ação de fiscalização do convênio entre o Ministério da Educação e a Prefeitura Municipal de Lages para a construção de uma escola infantil, através do Programa Pró-Infância – Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, firmado por meio do Termo de Compromisso PAC2 8430/2014.

O trabalho da equipe da CGU tinha por objetivo verificar a regularidade do processo de contratação da obra, dos pagamentos efetuados, da conciliação bancária, bem como avaliar o estágio da obra. A fiscalização foi realizada no período de 31 de julho de 2017 a 04 de agosto de 2017 e abrangeu as seguintes ações:

- Análise do processo licitatório, contrato e aditivos para execução da obra;
- Verificação dos pagamentos realizados;
- Verificação dos preços contratados;
- Verificação da situação da obra.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos gestores federais.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao executor do recurso federal.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informações da contratação do convênio e dos pagamentos efetuados.

Fato

A Prefeitura de Lages firmou o Termo de Compromisso PAC2 8430/2014 com o Ministério da Educação para execução de três obras, dentre as quais uma creche no Loteamento Nadir, no valor programado de R\$ 1.888.084,32. O modelo arquitetônico segue o Projeto Padrão Tipo 1, desenvolvido para o Programa Pró-Infância, com capacidade de atendimento de até 396 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino) e 188 crianças em período integral e são destinadas a crianças na faixa etária de zero a cinco anos e onze meses.

Foi aberto o Edital de Concorrência nº 15/2015 PML, cujo objeto era a contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de construção do Ceim Nadir com muro de fechamento, com fornecimento de material, em conformidade com os Projetos, Memorial Descritivo e Planilhas de Quantitativos/Orçamentária, partes integrantes desse Edital.

Essa licitação teve como vencedora a empresa B&P Construtora Ltda. EPP, CNPJ 07.052.006/0001-51, no valor de R\$ 1.837.735,04. O contrato nº 20/2016 foi firmado em 09 de março de 2016, com vigência de doze meses a contar da data da assinatura, podendo ser prorrogado nos termos dispostos no Art. 57 da Lei nº. 8.666/93 e diplomas complementares.

Não houve pagamentos sem cobertura contratual. Para os pagamentos das obrigações foi obedecida a ordem cronológica das datas das exigibilidades.

2.2.2. Obra paralisada.

Fato

A Ordem de Serviço nº. 07/2016 para execução da obra do Ceim Nadir foi firmada em 21 de março de 2016 com prazo de execução de doze meses a partir da assinatura.

Através do Ofício nº. 03 Ceim Nadir, datado de 22 de março de 2017, a B&P Construtora Ltda. oficializou à Prefeitura acerca da paralisação da obra, pelas seguintes razões:

- falta de pagamento;
- ausência de fiscalização da obra;
- SIMEC desatualizado,
- empenho não gerado;
- aditivo em aberto.

Segundo informações prestadas pela Secretaria de Educação do município de Lages, por meio de documento datado de 07 de agosto de 2017, em resposta à SF 201701620/02, a empresa tem valores a receber referentes às medições 06, 09, 10 e parte do Aditivo 01. Informou também que foi solicitado um novo desembolso através do SIMEC em 13 de julho de 2017, tendo sido autorizado em 18 de julho de 2017, no valor de R\$ 169.927,59 (equivalentes a 9% do valor da obra).

De acordo com a Secretaria de Educação, a previsão para o retorno da obra depende da liberação desses recursos, quando serão efetuados os pagamentos em atraso e solicitado que a empresa retome os serviços. O 2º Termo Aditivo ao Contrato nº. 20/2016, datado de 09 de março de 2017, prorrogou a vigência do contrato por doze meses até 09 de março de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 973/2017, datado de 07 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages confirma a paralisação da obra e informa que foi solicitado novo desembolso ao SIMEC, o qual já foi autorizado pelo gerenciador do sistema e liberado no dia 29 de agosto de 2017, conforme consta no site liberações FNDE. Afirma que já foram efetuados os pagamentos que estavam em atraso e que foi encaminhado ofício à empresa solicitando que retorne aos serviços. O gestor da empresa informou que os trabalhos seriam retomados até o dia 18 de setembro de 2017.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor confirma a situação da obra por ocasião da vistoria *in loco*. A retomada da execução da obra precisa ser confirmada posteriormente pelo gestor federal.

2.2.3. Superfaturamento de no mínimo R\$ 21.711,51 referente ao 1º Termo Aditivo ao Contrato nº. 20/2016.

Fato

Em 16 de setembro de 2016 foi firmado o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 20/2016, no valor de R\$ 51.155,80, de acordo com o quadro abaixo:

Item	Serviço	Unid.	Quant.	Valor Unit. MO + Mat c/ BDI (R\$)	Total Geral (R\$)
2.0	Movimento de terras para fundações Edificação				
	Aterro apiloado em camadas de 0,20 m com material argiloso – arenoso (entre baldrame)	m³	1.550,00	20,16	31.253,52
89901	Escavação vertical mecanizada com escavadeira hidráulica	m³	122,40	25,03	3.063,12
	Muro de Contenção				
83518	Alvenaria embasamento de bloco de concreto e=20cm	m³	23,27	424,16	9.870,27
5652	Concreto 15Mpa preparo em betoneira	m³	23,27	299,48	6.968,89
	Total Geral				51.155,80

Na vistoria da obra realizada pela equipe da CGU, obteve-se as seguintes medições:

Aterro apiloado:

Localização	Área (m²)	Baldrame (m)	Volume (m³)
Bloco Frente	606,49		
Bloco Fundos	576,12		
Total	1.182,61	0,40	473,04

Muro Contenção:

Serviço	Quantidade (m³)
Alvenaria embasamento de bloco de concreto e=20cm	23,18
Concreto 15Mpa	23,18

preparo em betoneira	
----------------------	--

Em relação ao aterro apilado, constatou-se uma diferença de 1.076,96 m³ (1.550 – 473,04) entre as quantidades contratada e efetivamente executada. Essa diferença representa um valor superfaturado de R\$ 21.711,51 (1.076,96 m³ x R\$ 20,16).

Em relação ao muro de contenção, a diferença é insignificante e pode-se considerar correta. No entanto, é preciso considerar que não houve a compensação com a mureta prevista no local de execução do muro de contenção.

Não foi possível quantificar o valor da supressão devida para a mureta, uma vez que os documentos disponíveis (plantas e memorial descritivo) não detalham as dimensões desse item previsto no projeto original.

Sendo assim, apurou-se um superfaturamento de, no mínimo, R\$ 21.711,51 referente ao 1º Termo Aditivo ao Contrato nº. 20/2016.

O pagamento do aterro apilado foi efetuado com recursos da contrapartida da Prefeitura (R\$ 17.000,00) e o restante com recursos do FNDE (R\$ 17.316,64). O muro de contenção ainda não foi pago.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 973/2017, datado de 07 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages informa que entrou em contato com o proprietário da empresa e com o fiscal que solicitou e definiu as quantidades do aditivo para que prestassem maiores esclarecimentos sobre o assunto. A empresa repassou as seguintes informações: “A construção do CEIM, Proinfância Projeto Tipo 1, solicita uma área de no mínimo, 2.400m² (40x60m), conforme imagem retirada do site do FNDE. O local onde está situada a obra possui 2.880m² de área segundo a planta de localização”.

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pela Prefeitura com informações da medida necessária e da medida executada do terreno para locação da obra não tem relação com a área de aterro apilado. O apontamento da CGU refere-se à área entre os baldrames da construção.

3. Conclusão

O resultado do trabalho mostra que a obra está paralisada por decisão da empresa contratada, devido à falta de pagamento das últimas medições realizadas e que a contratação da obra foi realizada de forma regular. Evidencia também que houve deficiências na fiscalização da obra e no gerenciamento financeiro, que resultou em superfaturamento de itens aditivados e no atraso para execução da obra.

Ordem de Serviço: 201701622

Município/UF: Lages/SC

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE LAGES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.464.347,03

1. Introdução

No âmbito do 4º ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos – FEF, no município de Lages/SC, foi selecionada para exame a Ação Governamental 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica, que visa ao apoio técnico, material e financeiro para construção, ampliação, reforma, adequação e adaptação de espaços escolares, aquisição de mobiliário e equipamentos para a educação básica.

Este relatório trata, especificamente, do Termo de Compromisso PAR nº 32361, firmado em 27 de novembro de 2014 entre o Ministério da Educação e o Município de Lages/SC, para execução do Projeto Padrão do FNDE “Escola 12 Salas de Aula”, com Quadra Esportiva e Muro de Fechamento. A obra em questão refere-se à Emeb Saul de Athayde, localizada na Avenida Ponte Grande, bairro Ferrovia, Lages/SC. O valor pactuado com o FNDE para execução da obra foi de R\$ 3.464.347,03, com prazo de vigência inicialmente previsto para julho/2016, e posteriormente prorrogado até 30 de novembro de 2017.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 24 a 28 de julho de 2017, na sede da Prefeitura Municipal de Lages/SC, tendo por escopo a análise da documentação apresentada (projetos, orçamentação, processo licitatório, contrato, extratos bancários, medições de obra, pagamentos efetuados), bem como a inspeção física na obra.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das

pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Termo de Compromisso PAR nº 32361/2014.

Fato

Em 27 de novembro de 2014 foi assinado o Termo de Compromisso PAR nº 32361/2014 entre o Ministério da Educação e a Prefeitura Municipal de Lages para construção da Emeb Saul de Athayde, localizada na Avenida Ponte Grande, bairro Ferrovia.

Trata-se da execução de Projeto Espaço Educativo Urbano – 12 Salas de Aula – com muro de fechamento e quadra coberta (Padrão FNDE), orçado no valor total de R\$ 4.035.921,55, sendo que o valor a ser repassado pelo Ministério ficou em R\$ 3.464.347,03.

O orçamento foi realizado com base no Sinapi (maio/2015), sendo que para os itens não encontrados utilizou-se a tabela Seinfra ou pesquisa de mercado. A equipe de fiscalização da CGU verificou os itens com base no Sinapi, o que representa 83% do valor do Projeto 12 Salas de Aula (R\$ 3.417.969,44) e 95% do valor da Quadra Coberta (R\$ 617.952,11), constatando a adequação dos valores da planilha orçamentária em relação ao Sinapi. Vale destacar que o BDI utilizado no orçamento da Prefeitura foi de 25,5%, abaixo, portanto, do limite sugerido pela Caixa Econômica Federal (27,6%) e do percentual definido no Acórdão nº 2622/2013 TCU – Plenário (28,35%).

O prazo de vigência do Termo de Compromisso inicialmente previsto foi até julho/2016, contudo em 31 de outubro de 2016 foi assinado novo Termo prorrogando o prazo até 30 de novembro de 2017.

Até a data de nossos exames (28 de julho de 2017), foi repassado ao município o montante de R\$ 692.869,41, que corresponde à 20% do valor a ser repassado. O repasse foi efetuado para a conta corrente 58935-7, agência 307-7 do Banco do Brasil, pela qual foram efetuados os pagamentos à empresa contratada para a execução da obra.

A Prefeitura Municipal de Lages realizou, em 16 de novembro de 2015, processo licitatório na modalidade Concorrência (Processo nº 256/2015), do tipo Menor Preço Global, a fim de selecionar empresa para a execução das obras do projeto em questão sob o regime de empreitada por preço unitário, em conformidade com os dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Quanto à publicidade do certame, verificou-se que houve a publicação do aviso de licitação em jornais locais e no Diário Oficial da União, em 15 de outubro de 2015. Participaram da Concorrência nº 012/2015 as seguintes empresas:

- ARG Industrial Ltda. EPP (04.415.095/0001-65) – R\$ 3.911.887,70
- B&P Construtora Ltda. (07.052.006/0001-51) – R\$ 3.844.853,85
- Construtora Evoluta Ltda. (01.703.684/0001-50) – R\$ 3.632.584,50
- **DECC Construções Ltda. (05.004.688/0001-00) – R\$ 3.574.937,70**
- Paloma Construções Eireli (09.656.330/0001-04) – R\$ 3.888.115,29
- Serra Sul Engenharia e Construções Ltda. (15.459.791/0001-90) – Inabilitada

Em relação ao processo licitatório observou-se que duas participantes foram inabilitadas, sendo que uma delas (Evoluta) entrou com recurso da decisão, e posteriormente foi habilitada. De acordo com a Ata 15/2015, referente ao processo 256/2015, a empresa Serra Sul foi inabilitada “por não apresentar atestado de capacidade técnica compatível com o objeto licitado no que diz respeito a estrutura metálica e por apresentar a certidão de regularidade no CREA, com capital social diferente do constante no contrato social da empresa”.

Quanto ao atestado de capacidade técnica, trata-se de uma questão discutível, visto que no edital de licitação consta do item 16.4.1: “Comprovar através de atestado(s), em nome do Licitante, passado(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado(s) no CREA, a execução de serviços similares com os do objeto licitado”. Ou seja, não há uma especificação clara do que seria considerado pela comissão de licitação como “serviços similares”. Tanto que a empresa Evoluta também havia sido inabilitada pelo mesmo motivo, contudo esta empresa conseguiu reverter a situação por meio de recurso interposto.

Quanto à certidão de regularidade no Crea, a diferença no valor do capital social em relação ao contrato social refere-se apenas ao aumento de capital da empresa ocorrido em abril/2015, posterior à emissão da Certidão de Pessoa Jurídica do Crea (março/2015). Desta forma, não se verificou nos autos do processo documentos técnicos que motivassem a inabilitação da empresa Serra Sul.

Considerando o menor preço apresentado, em 20 de janeiro de 2016, foi assinado o Contrato nº 02/2016 com a empresa DECC Construções Ltda., sendo que em 24 de outubro de 2016 foi assinado o 1º Termo Aditivo, adicionando R\$ 236.668,98 ao valor total da obra. O acréscimo corresponde à necessidade de aterro e alterações no estaqueamento devido às condições do terreno.

Atualmente a obra encontra-se paralisada, tendo sido pago R\$ 769.736,56, conforme tabela a seguir:

Tabela – Pagamentos efetuados até julho/2017

Medição	NF	Data NF	Data Medição	Data Pagto.	Valor
1ª Contrato	257	25/05/2016	16/05/2016	06/06/2016	50.687,45
2ª Contrato	261	24/06/2016	20/06/2016	06/07/2016	52.746,42
1ª Aditivo	276	04/11/2016	31/10/2016	16/11/2016	103.749,18
2ª Aditivo	284	16/12/2016	13/12/2016	29/12/2016	72.235,41
3ª Contrato	285	16/12/2016	13/12/2016	29/12/2016	25.230,84
3ª Aditivo	292	08/03/2017	08/03/2017	15/03/2017	46.356,07
4ª Contrato	293	08/03/2017	08/03/2017	15/03/2017	182.749,70
5ª Contrato	302	20/04/2017	20/04/2017	09/05/2017	107.329,32
4ª Aditivo	303	20/04/2017	20/04/2017	20/06/2017	12.653,10
6ª Contrato	309	25/05/2017	04/05/2017	14/06/2017	89.361,99
5ª Aditivo	311	25/05/2017	04/05/2017	13/06/2017	26.637,08
Total pago					769.736,56
Total contratado (com aditivo)					3.811.606,68
Valor repassado FNDE					692.869,41

Valor em fundos de investimento (17/07/2017)	90.196,20
Fonte: Notas fiscais, planilhas de medição e extrato bancário da c/c 58935-7.	

2.2.2. Obra paralisada.

Fato

De acordo com o cronograma físico-financeiro do projeto, a execução das obras estava prevista para dezoito meses. No entanto, o contrato assinado com a empresa vencedora do certame previu um prazo de doze meses para a execução.

Considerando que o Contrato nº 02/2016 foi assinado em 20 de janeiro de 2016, a obra deveria estar concluída em janeiro/2017, ou julho/2017 considerando os dezoito meses previstos no cronograma físico-financeiro. Note-se que o Termo de Compromisso foi assinado em 27 de novembro de 2014. O acompanhamento da obra está sendo efetuado considerando-se o contrato original (R\$ 3.574.937,70) e o primeiro termo aditivo (R\$ 236.668,98), separadamente. Dessa forma, para o contrato original foram efetuadas seis medições, até julho/2017, nas quais observa-se que apenas 13,6% deste foram executados. Quanto ao termo aditivo, foram efetuadas cinco medições, tendo sido pagos 82,91% do valor total acrescentado ao contrato original.

Conforme verificado *in loco*, as obras estão paralisadas em função do término da vigência do contrato com a empresa responsável pela execução das obras. Em 10 de janeiro de 2017 houve solicitação de aditivo de prazo contratual pela Secretaria de Planejamento e Obras, contudo o termo não foi assinado tempestivamente. Tendo expirado a vigência do contrato, a Procuradoria Geral do Município de Lages, corretamente, emitiu parecer contrário ao aditivo contratual.

Embora a vigência do contrato tenha expirado em 10 de janeiro de 2017, a empresa continuou executando a obra por alguns meses, conforme medições efetuadas em março, abril e maio deste ano, o que implicou no pagamento de despesas sem respaldo contratual.

Outro fator que pode contribuir para o atraso na execução das obras é a existência de uma saída de esgoto das casas vizinhas que passa pelo terreno da escola. Atualmente a parte dos fundos da escola não recebeu aterro em função da existência do esgoto, que deverá ser canalizado com recursos próprios da Prefeitura.

Ainda vale destacar que as vias de acesso à escola não estão finalizadas. O acesso à escola dar-se-á por meio de servidão (inexistente) a partir da Avenida Ponte Grande, que neste trecho ainda não possui pavimentação.

Além disso, até julho/2017, o FNDE havia repassado ao município o montante de R\$ 692.869,41, o que representa 20% do valor firmado no Termo de Compromisso. Considerando que o município já efetuou pagamentos da ordem de R\$ 769.736,56, se não houver liberação de novas parcelas, provavelmente a Prefeitura de Lages enfrentará dificuldades para dar continuidade às obras.

	
Vista frontal da EMEB Saul de Athayde. Lages, 25 de julho de 2017	Vista do Bloco D – Serviço. Lages, 25 de julho de 2017
	
Vista de fundos; área ainda não aterrada em função do esgoto das casas vizinhas. Lages, 25 de julho de 2017	Saída de esgoto no terreno da escola. Lages, 25 de julho de 2017

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada a respeito da situação da Emeb Saul de Athayde, a Secretaria de Educação de Lages informou, por meio do Ofício 761/2017, de 27 de julho de 2017, que:

“A obra, atualmente, está paralisada por encerramento contratual por decurso de prazo. O contrato encerrou no dia 20/01/2017 e, por recomendação da Procuradoria do Município, não foi realizado o aditivo de prazo.

A empresa não possui valores a receber.

A construção da EMEB está na etapa de fechamento em alvenaria, chapisco, construção de pisos, e superestrutura.

Já possuímos as planilhas atualizadas para o SINAPI do mês de Maio de 2017 para encaminhamento à licitação. Contudo, estamos aguardando a definição por parte da Secretaria de Planejamento e Obras e também da Secretaria Municipal de Águas e Saneamento sobre a tubulação de esgoto que está passando nos fundos do terreno onde está sendo construído a EMEB e, também, sobre o aterro necessário.

Logo que obtivermos as respostas, daremos prosseguimento ao processo para término da obra”.

Análise do Controle Interno

Conforme informado, a Administração Municipal de Lages pretende dar continuidade às obras paralisadas. Permanece o registro da constatação a fim de permitir o acompanhamento das soluções propostas e a efetiva continuidade da execução da obra Emeb Saul de Athayde.

2.2.3. Superfaturamento no montante de R\$ 35.787,78.

Fato

Embora a obra de construção da Emeb Saul de Athayde esteja paralisada e em fase inicial de execução, foram efetuadas medições básicas na obra, a fim de verificar a adequação dos valores já pagos à empresa contratada. Basicamente, foram verificadas as medidas dos ambientes da escola, visto que já foram executadas as vigas de fundação e paredes de grande parte da obra. Todas as medidas verificadas estão de acordo com o Projeto Padrão do FNDE. A quadra esportiva não foi iniciada. Não foram encontrados itens com preços unitários acima dos preços de referência do Sinapi na amostra da planilha de preços analisada pela equipe de fiscalização.

Em relação ao orçamento padrão do FNDE, observou-se que houve alteração nos quantitativos de alguns itens, conforme quadro a seguir:

Item	Unid.	Quant. padrão	Quant. licitado	Diferença
3.3 Forma de madeira comum para Fundações - reaproveitamento 5X	m²	429,20	728,92	299,72
3.4 Armação aço CA-50, diam. 6,3 (1/4) a 12,5mm(1/2) - Fornecimento/corte perda de 10%) / dobra / colocação	kg	1.624,73	2.708,84	1.084,11
3.5 Armação de aço CA-60 diam. 3,4 a 6,0mm- Fornecimento/corte perda de 10%) / dobra / colocação	kg	789,82	1.104,52	314,70
3.6 Concreto para Fundação fck=25MPa, incluindo preparo, lançamento, adensamento	m³	58,09	90,75	32,66
5.2 Alvenaria de vedação de 1/2 vez em tijolos cerâmicos de 08 furos (dimensões nominais: 19x19x09); assentamento em argamassa no traço 1:2:8 (cimento, cal e areia)	m²	2.088,81	2.611,89	523,08
9.1 Chapisco em parede com argamassa traço - 1:3 (cimento / areia)	m²	5.065,62	6.111,78	1.046,16
9.4 Reboco para paredes internas, externas, traço 1:4,5 - espessura 0,5 cm	m²	4.060,78	5.106,94	1.046,16
11.4 Pintura em látex PVA 02 demãos sobre lajes internas e externas	m²	1.531,13	2.577,29	1.046,16
11.6 Aplicação manual de pintura com tinta látex PVA em teto, duas demãos	m²	-	1.046,16	1.046,16
11.7 Aplicação de fundo selador látex PVA em paredes, uma demão	m²	-	1.046,16	1.046,16

Conforme informações prestadas pelo engenheiro responsável pelo acompanhamento da obra, estes quantitativos majorados referem-se à inclusão de itens do muro de fechamento, que não estava incluído no projeto padrão do FNDE.

Notou-se, no entanto, que os itens 5.2, 9.1, 9.4, 11.4, 11.6 e 11.7 estão destacados nas planilhas de medição como “Serviços não Pactuados”, e os demais (3.3, 3.4, 3.5 e 3.6) estão somados aos itens do projeto padrão.

Considerando que o muro de fechamento não foi iniciado e que houve pagamento integral dos itens 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6, entende-se que os valores a seguir foram indevidamente pagos à empresa contratada:

Item	Unid.	Quant.	Valor Unit.	Valor
------	-------	--------	-------------	-------

		indevida		Total
3.3 Forma de madeira comum para Fundações - reaproveitamento 5X	m²	299,72	33,96	10.178,49
3.4 Armação aço CA-50, diam. 6,3 (1/4) a 12,5mm(1/2) - Fornecimento/corte perda de 10%) / dobra / colocação	kg	1.084,11	8,06	8.737,92
3.5 Armação de aço CA-60 diam. 3,4 a 6,0mm- Fornecimento/corte perda de 10%) / dobra / colocação	kg	314,70	7,86	2.473,54
3.6 Concreto para Fundação fck=25MPa, incluindo preparo, lançamento, adensamento	m³	32,66	440,84	14.397,83
Total				35.787,78

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 386/2017/GAPRE, de 15 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Lages/SC apresentou a seguinte manifestação:

“Em relatório preliminar, foi apontado um superfaturamento em planilha orçamentária e pagamento indevidos em alguns itens, totalizando o montante de R\$ 35.787,78.

De acordo com o que foi verificado, ocorreu uma alteração nos quantitativos de alguns itens em relação à planilha de orçamentos padrão do FNDE. Estes quantitativos majorados referem-se à inclusão da execução do muro de fechamento o qual não estava incluído no projeto padrão.

A inserção dos serviços e metragens referentes ao muro foi realizada pela engenheira responsável L.R., a qual inseriu, inicialmente, tais itens em planilha referentes à construção da EMEB, ao invés de criar novo item e subitens para o mesmo.

Segundo a referida engenheira, quando a mesma foi destacar os itens dos “Serviços Não Pactuados” foi “esquecido” de retirar os itens relacionados à parte de fundação do muro, a qual permaneceu majorada na planilha padrão do FNDE (itens 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6) sendo licitada dessa forma.

Reforço minhas alegações através do cronograma retirado diretamente do SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle, onde é possível observar que o valor dos serviços não pactuados com FNDE (R\$ 63.367,10) trata-se apenas dos itens que foram retirados e não da totalidade dos serviços necessários para execução do muro. Ou seja, como a inserção do cronograma é passo inicial para prestação de contas ao MEC, o erro partiu desde as primeiras medições, ficando inviável imaginar que haviam quantidade de serviços majorados no meio de uma planilha com mais de 500 (quinhentos itens).

Devo salientar que não foi feito nenhum relatório por parte da engenheira, alertando para a inserção de metragens a mais em planilha licitada para conhecimento tanto das empresas participantes da licitação quanto para futuros fiscais.

Com o andamento da obra e execução da fundação, as medições desta obra foram realizadas e pagas como sendo apenas referentes à escola conforme planilha orçamentária licitada, visto que não haviam informações indicando alterações.

A partir dos dados coletados através do relatório Preliminar emitido pela CGU, esta secretaria irá acionar a empresa executora – DECC CONSTRUÇÕES LTDA, a executar o muro conforme pagamentos já efetivamente comprovados ou a restituir a quantia paga por itens ainda não executados.

Por fim, quanto ao uso de dinheiro do convênio para pagamento de serviços não pactuados, o setor de contabilidade municipal já está realizando um levantamento de todos os pagamentos efetuados. Assim, os recursos que foram utilizados para finalidade diversa daquela firmada no termo de convênio serão devolvidos à conta”.

Análise do Controle Interno

De fato, houve uma falha inicial ao não terem sido apartados da planilha orçamentária os itens 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6, referentes à fundação do muro de fechamento, o que pode ter levado ao equívoco no pagamento das etapas realizadas. De qualquer forma, a Administração Municipal de Lages acatou o apontamento efetuado e informa que está tomando as medidas necessárias para a correção do fato relatado. Assim, permanece o registro desta constatação a fim de se efetuar o devido acompanhamento das medidas corretivas.

3. Conclusão

Os exames realizados detectaram atraso no cronograma inicialmente previsto para a obra do Termo de Compromisso PAR nº 32361. Atualmente a obra encontra-se paralisada. Foram verificados alguns fatores que impactam na continuidade da obra, tais como: término da vigência do contrato com a empresa responsável pela execução dos serviços, existência de esgoto não canalizado passando pelo terreno da escola, repasse parcial de recursos pelo FNDE. Quanto aos recursos já descentralizados, verificou-se que já houve pagamentos à empresa contratada, tendo sido observado o pagamento referente à fundação do muro de fechamento, embora ainda não tenha sido executado.

Ordem de Serviço: 201701626

Município/UF: Lages/SC

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE LAGES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.957.911,54

1. Introdução

Os exames foram realizados na sede da Prefeitura Municipal de Lages, assim como em escolas pré-selecionadas para inspeção, no período de campo de 24 de julho a 28 de julho de 2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando a fiscalização dos recursos repassados para o município no âmbito do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola).

O Programa tem como objetivo aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiros, administrativos e didáticos, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, que englobaram os exercícios de 2015 e 2016, realizados por amostragem, e tendo como abrangência o processo de aquisição pelas Unidades Executoras, incluindo a aderência ao planejamento realizado pelas escolas, a etapa de prestação de contas, e a participação da comunidade escolar na gestão e no controle social do PDDE.

As técnicas aplicadas englobaram exame documental de processos de compras e pagamentos, conferência de cálculos em planilhas eletrônicas e entrevistas com responsáveis.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Falhas nos controles internos da prefeitura no que diz respeito à distribuição para as escolas dos bens adquiridos com recursos do PDDE.

Fato

O município de Lages/SC, visando à aquisição de bens e prestação de serviços do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), para os casos em que o recurso é repassado para o município em função de não existirem APPs (Associações de Pais e Professores) vinculadas às escolas, realizou procedimento licitatório (Licitação 112/2015-PR), nos exercícios de 2015 e 2016.

A Prefeitura Municipal de Lages/SC recebeu do Governo Federal recursos financeiros no montante de R\$ 5.350,00 e R\$ 17.380,00, nos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente, para serem utilizados em despesas de custeio, associados com o PDDE.

No mesmo período o gestor municipal realizou despesas no montante de R\$ 4.675,00 (exercício 2015) e R\$ 19.333,00 (exercício 2016) visando atender às necessidades de dezoito escolas municipais de educação básica que recebem recursos do PDDE indiretamente, ou seja, via repasse para a prefeitura.

Importa esclarecer que a diferença entre o valor repassado nos exercícios e o valor das despesas realizadas refere-se ao saldo remanescente em conta corrente de exercícios anteriores.

Os recursos foram utilizados para a aquisição dos seguintes utensílios de cozinha para escolas do campo: suporte para garrafão de 20 litros, copo de vidro, conjunto de potes, prato fundo, jarra de plástico, colher, garfo, faca e panelas.

Ocorre que, o gestor municipal não possuía nenhum documento de controle capaz de informar quais bens e em quais quantidades que foram distribuídos para cada escola, disponibilizando somente uma planilha contendo relação de escolas beneficiadas com recursos do PDDE e valor financeiro referente aos bens repassados por escola para o exercício de 2016.

Desta forma, foi impossível cotejar a quantidade de bens repassados para as escolas com a quantidade de bens existentes nas escolas, o que evidencia falhas nos controles internos da unidade, associados com a distribuição de bens, possibilitando a ocorrência de impropriedades na gestão dos recursos do PDDE.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor Municipal prestou os seguintes esclarecimentos:

“... no entanto, na mudança de gestão municipal não foi encontrado documento formalizado informando a entrega e distribuição destes materiais e bens. Haja vista segundo informações prestadas pela responsável do setor no ano de 2016, que afirma ter feito o controle destes bens, e que repassou este documento a outro servidor que assumiu o seu lugar na época. Entramos em contato com os responsáveis pelas unidades de ensino do Campo que afirmam terem recebido estes bens.

Vale destacar que atualmente o controle é realizado por um software chamado S.G.E. (Sistema de gestão escolar), todos os Bens adquiridos pela prefeitura destinados a atender as escolas municipais vinculadas a secretaria municipal de educação são cadastrados no sistema por um responsável técnico. O sistema gera relatório que possibilitam o controle de entrada e saída destes bens.”

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos trazidos pelo gestor são no sentido de explicar os motivos pelos quais a prefeitura municipal não tem documentação capaz de informar a respeito do controle de distribuição de materiais para as escolas. Também informou que atualmente o controle dos bens adquiridos e repassados pelas escolas são feitos mediante sistema S.G.E.

No entanto, o gestor não foi capaz de rechaçar as impropriedades apontadas no campo fato que são: inexistência de documento de controle capaz de informar quais bens e em quais quantidades que foram distribuídos para cada escola nos exercícios de 2015 e 2016.

2.2.2. Impropriedades na gestão dos recursos repassados para as Associações de Pais e Professores.

Fato

No que diz respeito aos recursos repassados diretamente para as Associações de Pais e Professores (APPs) que são utilizados para a compra de bens (permanente e de consumo) e prestação de serviços e que, posteriormente, são repassados para as respectivas escolas a que possuem vínculo, verificou-se impropriedades, conforme descrito a seguir.

Cabe esclarecer que, das 139 APPs vinculadas a escolas existentes no município e contempladas com repasse de recursos federais, foram selecionadas cinco APPs para fiscalização, considerando a materialidade e relevância, sendo quatro associadas com escolas estaduais de ensino e uma vinculada ao Ceja (Centro de Educação de Jovens e Adultos).

As APPs fiscalizadas foram: Associação de Funcionários Professores e Alunos do Centro de Educação de Adultos (Ceja), APP da Escola de Educação Básica Lúcia Fernandes Lopes, APP da Escola de Educação Básica General José Pinto Sombra, APP da Escola de Educação Básica Nossa Senhor do Rosário e APP da Escola de Educação Básica de Lages. As seguintes impropriedades foram constatadas nessas entidades:

1 – APP DO CENTRO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (CEJA)

Exercício de 2015:

A APP adquiriu os seguintes bens permanentes:

- Um desktop PC Union AIO 4GB de Memória RAM, HD 500GB;

- Televisor de LED 40 polegadas Toshiba.

Neste caso, embora a configuração do computador adquirido tenha conferido com a configuração do computador vistoriado, a especificação do objeto contratado, contido nas propostas de pesquisa de preço, carece de maior detalhamento. As únicas informações contidas são: processador, capacidade da memória RAM e do HD.

Como forma de ilustrar, citamos a inexistência do tamanho do monitor do computador a ser adquirido nas propostas de pesquisa de preço. Cabe registrar que os registros contidos nas pesquisas de preços para aquisição de computadores no exercício de 2016 já apresentaram um nível de detalhamento satisfatório.

Exercício 2016:

A APP adquiriu os seguintes bens permanentes:

- Um PC LG AIO ONE 21,5 8 GB RAM, HD 500 GB;
- Um PC Core I3 4GB de RAM, HD 500GB, Monitor 18,5;
- Um PC 4GB de RAM, HD 500GB e
- Um Forno Elétrico 44L Fischer.

No entanto, durante os trabalhos de campo, verificou-se falhas nos controles internos associados aos controles patrimoniais, impossibilitando localizar os computadores adquiridos com recursos do PDDE, no exercício de 2016.

2 – APP DA EEB LUCIA FERNANDES LOPES

Conforme Ata 01/2015 da reunião dos membros da APP, ficou estabelecido como prioritário a aquisição de um computador em caráter urgente, como segue:

“...compra de um computador completo para ser usado com urgência pois o que tinha estragou, usando a verba do PDDE em caráter emergencial...”

No entanto, o gestor não observou a prioridade estabelecida pela APP, optando por utilizar a parte dos recursos de capital para aquisição dos seguintes bens permanentes:

- Desumidificador de papel;
- Máquina encadernadora Copiatic 54 furos;
- Duas sirenes Eletromec DiPonto DP1000 e
- Telefone sem fio Intelbras.

Já no exercício de 2016 a APP não fez reunião tendo por fim elencar as necessidades prioritárias da escola para utilização dos recursos do PDDE, o que demonstra que a APP não vem exercendo suas atribuições de forma satisfatória.

3 – APP DA EEB GENERAL JOSÉ PINTO SOMBRA

No processo de prestação de contas, notadamente no que se refere a aquisição de computadores, verificou-se, no campo destinado à finalidade e descrição da despesa (fl. 39 do processo), o seguinte texto: *“a compra de portas acessíveis facilitará o acesso de pessoas com deficiência nas salas de aula”*.

Ademais, averiguou-se a existência de justificativas padronizadas, sem um nível de detalhamento desejável, apresentadas pelo presidente da APP, visando esclarecer o motivo pelo qual não consta no processo um terceiro orçamento.

Em duas situações distintas (aquisição de caixas de repique – fl. 36, aquisição de aparelho para iluminação – fl. 53), verificou-se que essas justificativas informam somente a respeito da dificuldade de conseguir um terceiro orçamento no município, sem esclarecer a qual bem se refere.

4 – APP DA EEB NOSSA SENHORA DO ROSÁRIO

No exercício de 2016 foram repassados R\$ 28.950,00 (sendo R\$ 19.100,00 referente à segunda parcela do exercício de 2015). Deste total, R\$ 23.160,00 foram alocados em despesas de custeio e R\$ 5.790,00 em despesas de capital.

Com relação às despesas de capital foram adquiridos os seguintes bens:

- Filtro para água
- Roçadeira
- Modem ADSL
- Microcomputador + Monitor Pentium G3260, 4GB de RAM, HD 500 GB, Monitor 18,5
- Livro de literatura juvenil

Verificou-se impropriedades nos controles internos associados com os controles patrimoniais, impossibilitando localizar os computadores adquiridos com recursos do PDDE, no exercício de 2016.

A despeito da impropriedade relatada relacionada com o controle interno, verificou-se que os processos de prestação de contas da APP foram devidamente elaborados, contendo todos os elementos essenciais distribuídos de forma clara e coerente.

5 – EEB INDUSTRIAL DE LAGES

Os processos de prestação de contas de 2015 e 2016 não estavam na escola no momento da fiscalização, embora tenha sido agendada a visita previamente, assim como informado o motivo da visita (fiscalização do PDDE exercícios 2015 e 2106).

Segundo informações, os processos foram encaminhados para a GERED (Gerência Regional de Educação de Santa Catarina) para análise e aprovação. No entanto, o gestor não possuía nenhuma cópia. Desta forma, foi concedido novo prazo para o Gestor providenciar os processos.

Nesta nova oportunidade, o gestor disponibilizou somente o processo de prestação de contas referente ao exercício de 2016. O Gestor informou ainda que o processo de 2015 não foi localizado. Portanto, a análise a seguir diz respeito somente à prestação de contas do PDDE exercício de 2016.

Os valores informados na prestação de contas (Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados) não correspondem aos valores contidos no sistema SIGEF.

Enquanto o sistema SIGEF informa que o FNDE repassou no exercício de 2016 R\$ 29.760,00 (sendo R\$ 19.180,00 referente à parcela do PDDE 2015 e R\$ 10.590,00 – 1ª parcela de 2016) o Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (campo - Valor creditado pelo FNDE no exercício) informa que foram creditados no mesmo exercício R\$ 34.158,00 (sendo R\$ 25.986,00 para gastos com custeio e R\$ 8.172,00 gastos com capital).

Em relação às despesas de capital, a APP utilizou os recursos para aquisição dos seguintes bens:

- Uma caixa de som amplificada R\$ 899,00;
- Dois roteadores ACESS POINT R\$ 981,00;
- Dois monitores 18,5 AOC R\$ 998,00;
- Dois PC Pauta Home AMB Sepron 2650 R\$ 3.075,00.

Ocorre que, conforme a Ata da APP nº 241/2016, ficou estabelecido como prioritários a aquisição dos seguintes bens permanentes:

- Data Show;
- Notebook;
- Servidor para a Internet.

Portanto, a APP não observou as prioridades estabelecidas em ata no momento de decidir quais bens adquirir visando suprir as necessidades prioritárias da escola.

Quadro: Escolas Visitadas

	
<p>Centro de Educação de Adultos (CEJA). Lages/SC, 26 de julho de 2017.</p>	<p>EEB Lúcia Fernandes Lopes. Lages/SC, 26 de julho de 2017.</p>
	
<p>EEB General José Pinto Sombra. Lages/SC, 27 de julho de 2017.</p>	<p>EEB Nossa Senhora do Rosário. Lages/SC, 27 de julho de 2017.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionadas, as APPs prestaram os seguintes esclarecimentos:

1 – APP DO CENTRO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (CEJA)

“...pedimos a orientação do referido órgão para corrigirmos as falhas e chamamos um técnico de informática para fazer os devidos detalhamentos sobre o PC ADQUIRIDO EM 2015, com recursos do PDDE.

2. A orientação do funcionário responsável pela verificação foi colocar o número de patrimônio na nota fiscal, e já o fizemos.”

2 – APP DA EEB LUCIA FERNANDES LOPES

Não se manifestou.

3 – APP DA EEB GENERAL JOSÉ PINTO SOMBRA

“Com relação ao campo destinado á finalidade e descrição de despesa, e justificativas concordamos que houve falha na estruturação de argumentos e nos comprometemos aperfeiçoar o nível de detalhamento conforme orientações.”

4 – APP DA EEB NOSSA SENHORA DO ROSÁRIO

“Esclarecemos que todos os bens adquiridos são doados para a SED para serem incorporados ao patrimônio da escola conforme orientações recebidas, recebem número de patrimônio que são devidamente etiquetados e anotados em local visível no corpo do bem. A não localização do computador adquirido em 2016 se deveu ao fato de que as máquinas foram remanejadas nos setores internos da escola para melhor atender a comunidade escolar, sendo a máquina/CPU nº 875.249 e o monitor 875250, localizados na sala dos professores.”

5 – EEB INDUSTRIAL DE LAGES

Não se manifestou.

Análise do Controle Interno

Com relação as APPs que prestaram manifestações, teceremos os seguintes comentários:

1 – APP DO CENTRO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (CEJA)

A APP concordou com as impropriedades apontadas e adotou as medidas cabíveis visando saná-las, assim como encaminhou documentação capaz de comprová-las. No entanto, mantemos nosso posicionamento a respeito da existência de falhas nos controles patrimoniais da entidade.

3 – APP DA EEB GENERAL JOSÉ PINTO SOMBRA

A APP concordou com as impropriedades apontadas e se compromete a adotar as medidas cabíveis nos próximos processos conforme orientações recebidas.

4 – APP DA EEB NOSSA SENHORA DO ROSÁRIO

A despeito dos esclarecimentos trazidos a respeito da localização dos bens, mantemos nosso posicionamento relacionado com a impropriedade associada com a falhas nos controles patrimoniais da escola.

2.2.3. Fragilidades nas rotinas associadas com controle social das Associações de Pais e Professores.

Fato

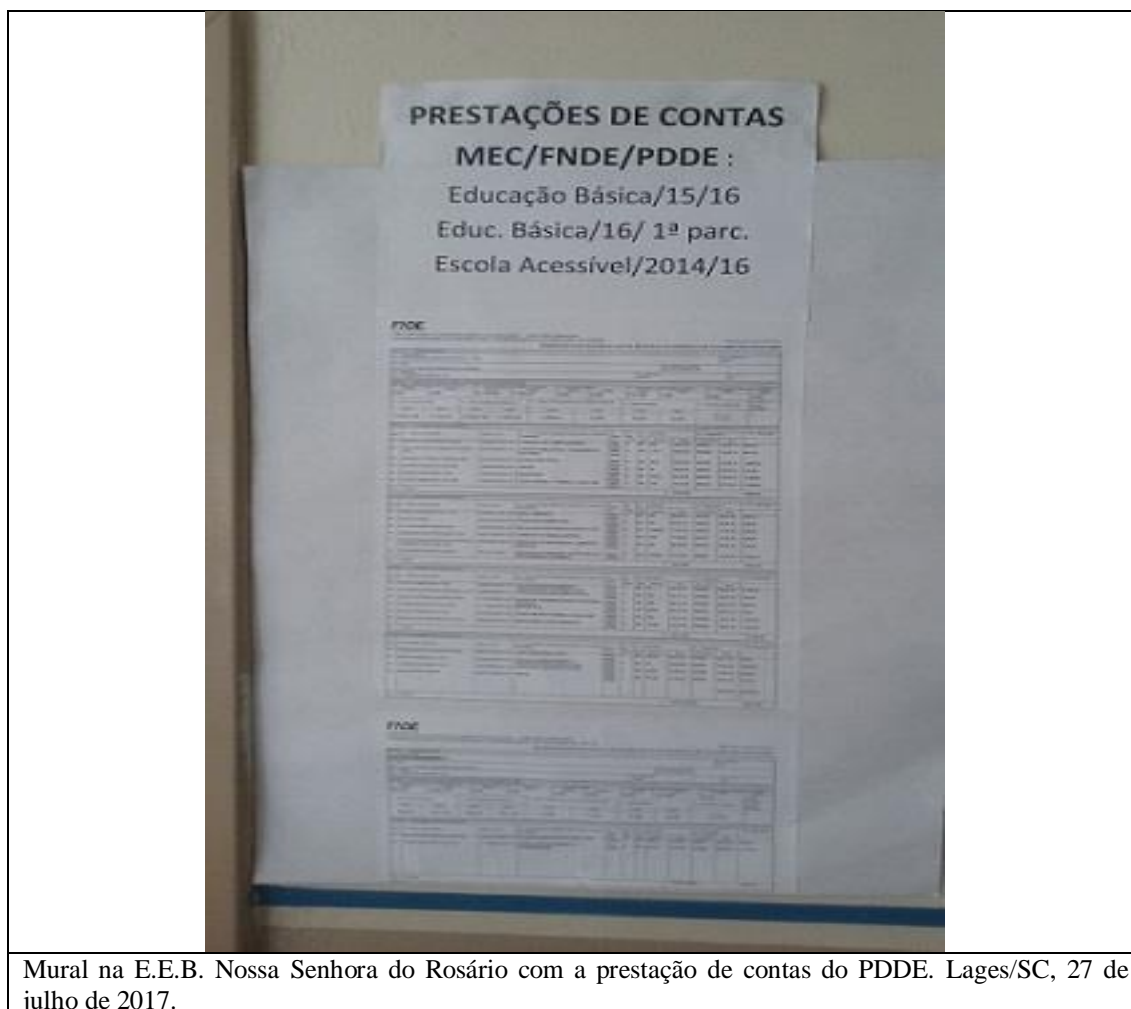
Ainda no que diz respeito as cinco APPs inspecionadas, especificamente quanto aos procedimentos relacionados com rotinas de controle social, verificou-se a ocorrência das seguintes fragilidades nas APPs:

Quadro: Rotinas de controle social

ENTIDADES (APPs)	Existência de rotinas visando promover atividades tendo por fim incentivar a comunidade escolar a participar da gestão dos recursos do PDDE (atividades de consentização, divulgação de data, hora e local das reuniões, cartazes, envio de convites, dentre outras ações).	Fixação em local de fácil acesso e visibilidade adequada o demonstrativo sintético dos gastos realizados com recursos do PDDE, assim como a relação dos membros das APPs nas sedes das escolas que representam.	Fixação em local de fácil acesso e visibilidade adequada de ata da reunião contendo as prioridades para aplicação dos recursos do PDDE .
EEB de Lages	Ok.	Ok.	Não fixou.
CEJA	Ok.	Ok.	Ok.
EEB Lúcio F. Lopes	Não possui	Não fixou	Não fixou.
EEB G. José Pinto Sombra	Ok	OK	Não fixou.
EEB Nossa Senhora do Rosário	Ok	Ok	Não fixou.

Fonte: Entrevistas com gestores e observação *in loco*

A despeito da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, não definir prazo para publicidade, de todas as escolas visitadas, a E.E.B. Nossa Senhora do Rosário foi a única que no momento da fiscalização possuía disponível no mural da escola (em local de fácil acesso) o demonstrativo sintético dos gastos realizados com recursos do PDDE, exercício de 2016.



Mural na E.E.B. Nossa Senhora do Rosário com a prestação de contas do PDDE. Lages/SC, 27 de julho de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionadas, as APPs, abaixo descritas, prestaram os seguintes esclarecimentos:

EEB General José Pinto Sombra

“A partir das orientações recebidas assumimos o compromisso de expor as atas de reunião com as prioridades de aplicação dos recursos do PDDE por um período maior, em local de fácil acesso e visibilidade.”

EEB Nossa Senhora do Rosário

“Quanto às fragilidades nas rotinas associadas com controle social das Associações de Pais e Professores, não houve fixação da ata da reunião realizada previamente com as entidades democráticas, por não termos recebido orientações quando à necessidade de fazê-lo. No entanto, todas as prioridades são definidas em conjunto com os conselhos escolares e devidamente registrados em ata. Certamente, nos próximos anos, a ata será ficada junto às prestações de contas em local visível à comunidade.”

Análise do Controle Interno

A adoção de rotinas pelas escolas, visando fixar em local de fácil acesso a relação dos membros das APPs, o demonstrativo sintético dos gastos e a ata de reunião onde são estabelecidas as prioridades de gastos no exercício, são medidas visando fomentar a necessária transparência a todo o processo.

3. Conclusão

Em face dos exames realizados, somos de opinião que os gestores devem adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens: 2.2.1 (Falhas nos controles internos da prefeitura no que diz respeito à distribuição para as escolas dos bens adquiridos com recursos do PDDE), 2.2.2 (Impropriedades na gestão dos recursos repassados para as Associações de Pais e Professores) e 2.2.3 (Fragilidades nas rotinas associadas com controle social das Associações de Pais e Professores).

Ordem de Serviço: 201700973

Município/UF: Lages/SC

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: F.M.S

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 153.353.448,91

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 24 a 28 de julho e 07 a 11 de agosto de 2017 no âmbito dos recursos do Bloco de Média e Alta Complexidade do Fundo Nacional da Saúde transferidos ao Fundo Municipal de Saúde de Lages/SC.

O escopo da ação fiscalizatória contemplou análise amostral da execução físico-financeira das despesas executadas nos exercícios de 2014, 2015 e 2016 com tais recursos.

Foram desenvolvidos procedimentos de análise documental, com a finalidade de verificar:

- a regularidade dos repasses de recursos aos prestadores de serviços de saúde, frente registros e comprovantes de produção de serviços ambulatoriais e/ou hospitalares;
- a regularidade dos repasses em contrapartida ao cumprimento de exigências contratadas/conveniadas;
- a regularidade dos procedimentos de conferência que suportam a atestação das despesas; e
- a ocorrência de represamento de exames, consultas e procedimentos de média e alta complexidade.

Ademais, foram realizadas entrevistas presenciais com beneficiários de serviços de saúde elencados em relatórios de produção, com a finalidade de certificar a veracidade das produções apresentadas..

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Dados gerais sobre os recursos do Bloco de Média e Alta Complexidade.

Fato

O Fundo Nacional da Saúde – FNS repassou, no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016, o montante de R\$ 153.353.448,91, referentes a recursos do Bloco de Média e Alta Complexidade para o Fundo Municipal de Saúde de Lages/SC, conforme quadro a seguir:

Quadro – Repasses Fundo Nacional da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde entre 2014 e 2016 do Bloco de Média e Alta Complexidade				
Componente	2014	2015	2016	Total Geral
CEO - CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS - MUNICIPAL	323.950,00	381.700,00	389.400,00	1.095.050,00
FAEC - CIRURGIAS ELETIVAS - COMPONENTE ÚNICO	0,00	0,00	440.137,23	440.137,23
FAEC - PROJETO OLHAR BRASIL CONSULTA	4.267,46	0,00	0,00	4.267,46
FAEC AIH - CIRURGIA DO APARELHO DIGESTIVO, ORGÃOS ANEXOS E PAREDE ABDO	44.947,95	208.861,85	201.324,09	455.133,89
FAEC AIH - CIRURGIA OROFACIAL	15.077,39	20.060,01	18.049,26	53.186,66
FAEC AIH - CIRURGIAS ELETIVAS - COMPONENTE ÚNICO	0,00	149.429,73	164.790,91	314.220,64
FAEC AIH - OUTRAS CIRURGIAS PLÁSTICAS/REPARADORAS	4.311,75	7.769,15	9.689,92	21.770,82
FAEC AIH - PRÓTESE MAMÁRIA - CIRURGIA	2.133,68	0,00	3.331,68	5.465,36
FAEC AIH - TRANSPLANTES DE ORGÃOS, TECIDOS E CÉLULAS	50.746,92	67.753,49	72.556,23	191.056,64
FAEC AIH - TRATAMENTO DE DOENÇAS DO SISTEMA NERVOSO CENTRAL E PERIFÉRI	0,00	1.710,74	0,00	1.710,74
FAEC AIH - TRATAMENTOS ODONTOLÓGICOS	670,26	751,02	336,34	1.757,62
FAEC SIA - ATENDIMENTO/ACOMP DE DOENÇAS ENDOC/METABOL E NUTRICIONAIS	0,00	4.360,00	3.480,00	7.840,00
FAEC SIA - EXAME CITOPATOLÓGICO DO COLO DE ÚTERO	6.066,30	69.225,90	58.115,30	133.407,50
FAEC SIA - MAMOGRAFIA PARA RASTREAMENTO (RCA-RCAN PO 0008)	104.040,00	96.435,00	165.015,00	365.490,00
FAEC SIA - NEFROLOGIA	2.394.473,25	2.532.021,32	3.114.646,61	8.041.141,18
FAEC SIA - TRATAMENTO EM ONCOLOGIA (RCA - RCAN - PO 0008)	0,00	0,00	2.286,00	2.286,00

Quadro – Repasses Fundo Nacional da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde entre 2014 e 2016 do Bloco de Média e Alta Complexidade				
Componente	2014	2015	2016	Total Geral
FAEC SIA - TROCA DE DIALISADOR	0,00	8.969,12	0,00	8.969,12
FINANCIAMENTO AOS CENTROS DE REFERÊNCIA EM SAÚDE DO TRABALHADOR	210.000,00	0,00	0,00	210.000,00
INCREMENTO TEMPORÁRIO DO LIMITE FINANCEIRO DO MAC - PARCELA ÚNICA	0,00	0,00	350.000,00	350.000,00
SERVIÇOS DE ATENDIMENTO MÓVEL ÀS URGÊNC SAMU 192 (RAU-SAMU)- MUNICIPAL	701.028,00	449.903,00	270.528,00	1.421.459,00
SERVIÇOS DE ATENDIMENTO MÓVEL ÀS URGÊNCIAS - SAMU 192 (MAC)- MUNICIPAL	150.000,00	150.000,00	150.000,00	450.000,00
TETO MUNICIPAL DA MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE AMBULATORIAL E HOSPITALAR	32.523.316,86	33.393.543,51	33.583.879,58	99.500.739,95
TETO MUNICIPAL LIMITE CONTROLE DO CANCER - PO 00088585	0,00	3.107,61	0,00	3.107,61
TETO MUNICIPAL REDE BRASIL SEM MISERIA (BSOR-SM)	179.336,47	188.583,53	205.290,00	573.210,00
TETO MUNICIPAL REDE CEGONHA (RCE-RCEG)	1.421.958,89	1.528.282,76	88.547,60	3.038.789,25
TETO MUNICIPAL REDE DE URGÊNCIA (RAU-HOSP)	10.452.413,71	10.991.367,41	9.559.008,00	31.002.789,12
TETO MUNICIPAL REDE PREV DIAG TRAT CANCER COLO DE MAMA (RCA-RCAN)	132.292,53	142.184,41	132.632,66	407.109,60
TETO MUNICIPAL REDE SAUDE MENTAL (RSME)	1.149.430,39	1.235.376,54	1.152.385,67	3.537.192,60
TETO MUNICIPAL REDE VIVER SEM LIMITES (RDEF)	11.750,69	50.642,46	1.653.767,77	1.716.160,92
Total Geral	49.882.212,50	51.682.038,56	51.789.197,85	153.353.448,91
Fonte: Consulta site do Fundo Nacional de Saúde (http://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada) realizada em 01 de agosto de 2017.				

No mesmo período, entre janeiro de 2014 e dezembro de 2016, o total de despesas pagas pelo FMS de Lages/SC com recursos dos componentes do Bloco de Média e Alta Complexidade foi de R\$ 145.018.105,89, conforme detalhado no Quadro a seguir:

Quadro – Despesas Pagas com Recursos com Fonte Média e Alta complexidade do FNS

Fonte de Recurso	2014	2015	2016	Total Geral
0490 - BLMAC UNIÃO - DEMAIS AÇÕES DA MAC	-	-	2.498.676,93	2.498.676,93
0491 - BLMAC UNIÃO - FUNDO AÇÕES ESTRAT E COMPLEMENTARES - FAEC's	-	-	785.428,85	785.428,85
0496 - BLMAC UNIÃO - BLOCO MAC (menos MAC TETO)	-	912.233,69		912.233,69
0497 - BLMAC UNIÃO - MAC TETO (EXCLUSIVO)	-	31.469.094,10	33.890.186,40	65.359.280,50
0503 - BLMAC UNIÃO - MAC TETO (EXCLUSIVO)	41.002.556,58	-	-	41.002.556,58
0504 - BLMAC UNIÃO - BLOCO MAC (menos MAC TETO)	2.920.137,56	-	-	2.920.137,56
0513 - BLMAC UNIÃO - RAU HOSP REDE ATENÇÃO URGENCIAS	-	10.204.251,72	9.346.458,64	19.550.710,36
0514 - BLMAC UNIÃO - REDE CEGONHA	-	2.450.035,41	607.757,85	3.057.793,26
0515 - BLMAC UNIÃO - NEFROLOGIA	-	2.396.584,43	3.169.561,79	5.566.146,22
0726 - DSTAIDS/SUS/MS - PROGRAMA DST AIDS	45.085,69	-	-	45.085,69
0727 - RESM UNIÃO - REDE SAUDE MENTAL	1.070.546,33	1.078.277,74	1.171.232,18	3.320.056,25
Total Geral	45.038.326,16	48.510.477,09	51.469.302,64	145.018.105,89
Fonte: Dados contábeis do Fundo Municipal de Saúde de Lages/SC, fornecido por meio da SF n.º 01.				

A amostragem da fiscalização abrangeu o montante de R\$ 31.256.602,78, atinente aos repasses para dois estabelecimentos de saúde entre aqueles com maior materialidade, conforme quadro a seguir:

Quadro - Amostragem				
Estabelecimento	2014	2015	2016	Total
Hospital Infantil Seara do Bem	9.474.288,30	9.270.592,12	9.342.160,57	28.087.040,99
Centro de Terapia Renal*	Não fez parte do escopo		3.169.561,79	3.169.561,79
Total				31.256.602,78
*As despesas pagas nos anos de 2014 e 2015 ao Centro de Terapia Renal não compuseram a amostra.				
Fonte: Dados contábeis do Fundo Municipal de Saúde de Lages/SC, fornecido por meio da SF n.º 01.				

Em relação ao Centro de Terapia Renal, os exames compreenderam verificar a regularidade dos pagamentos frente a devida documentação fiscal e de produção dos serviços de terapia renal. Com a finalidade de verificar a regularidade e consistência dos documentos

comprobatórios de produção de serviços apresentados pelo prestador, planejou-se entrevista com grupo de pacientes do ano de 2016.

Concernente ao Hospital Infantil Seara do Bem (HISB), os exames englobaram verificar a regularidade da prestação de contas financeira e física dos recursos recebidos via Fundo Municipal de Saúde, a compatibilidade entre os repasses financeiros e as produções de serviços ambulatorial e hospitalar apresentados, a existência de documentação ambulatorial e hospitalar comprobatória dos serviços prestados, a verificação da rotina de conferência do Setor de Controle e Avaliação da Secretaria Municipal de Saúde, no que se refere à produção cobrada/apresentada pelo HISB, mês a mês.

Ademais, foi objeto de verificação, a aderência do HISB a critérios de qualificação para recebimentos de incentivos da Rede de Urgências e Emergências, bem como a atuação do gestor local na fiscalização e acompanhamento.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência de conferência da produção referente aos procedimentos de diagnóstico em laboratório clínico.

Fato

De acordo com os registros de produção ambulatorial do período de 2014 a 2016 associados ao município gestor Lages, apurados por meio dos dados do SIA/SUS, foram aprovados serviços de exames laboratoriais da ordem de R\$ 11.458.217,06, referentes a 2.405.006 exames que teriam sido realizados no mesmo período no âmbito de toda a rede de prestadores credenciada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC.

A Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, por meio do Setor de Controle e Avaliação, não promove a conferência dos valores e quantidades apresentados, mês a mês, com as respectivas guias de autorização de exame em poder desses prestadores, como também não exige comprovação de entrega dos exames aos pacientes, por meio de assinaturas.

Essa é a conclusão a partir da manifestação, datada de 11 de agosto de 2017, em resposta à Solicitação de Fiscalização n.º 201701241/14 – MAC, de 04 de agosto de 2017, a seguir transcrita:

“1.Nos anos de 2014, 2015 e 2016, não houve conferências físicas das autorizações de exames laboratoriais, somente a coleta do arquivos de cada de prestador no Sistema Gemus no 5º dia útil do mês subsequente ao da produção. Sendo que o prestador faz a digitação até o ultimo dia do mês quando encerra-se a competência. E no início do mês subsequente o prestador retira o relatório emitido pelo sistema, assina e encaminha ao setor de Controle da SMS.

2. A veracidade da produção pode ser verificada através do sistema que gera uma CHAVE única por autorização. A qual não pode ser modificada ou duplicada. A chave é entregue ao paciente que leva no laboratório de sua preferência, onde será processado e encaminhado via sistema para o faturamento na SMS.”

A Secretaria Municipal de Saúde avalia que, como o prestador de serviço somente consegue faturar exames que contenham a chave registrada na guia de autorização em poder do paciente, estaria garantida a veracidade da produção apresentada.

Todavia, cabe destacar que o acesso indevido às chaves por parte dos prestadores poderia resultar em faturamento a maior de exames.

Dessa forma, o fluxo de aprovação da produção no SIA/SUS de cada prestador ocorre sem a revisão do Setor de Controle e Avaliação.

A rotina de coletar a assinatura dos pacientes nas guias de autorização na ocasião da retirada dos exames pelos pacientes é também rotina indispensável de controle e que não vem sendo realizada.

A aplicação de ambas as rotinas é importante para garantir que a produção apresentada seja compatível com a efetiva prestação de serviços por parte da rede de prestadores de serviços de exames laboratoriais, de maneira que a Secretaria Municipal de Saúde deve providenciar um aperfeiçoamento na conferência dos faturamentos de exames.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento, datado de 30 de outubro de 2017, encaminhado através do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC manifestou-se acerca do Relatório Preliminar, nos seguintes termos:

“Conforme informado, na resposta de 11/08/2017, quando da implantação do Sistema de Chaves, esta Secretaria entendeu que poderia ser dispensado o sistema de conferência manual, o qual era realizado anteriormente. Após recebermos as orientações da equipe de auditores da CGU, estamos tomando providências para voltar a ter uma conferência mais efetiva dos procedimentos laboratoriais autorizados, ou seja o setor de controle e auditoria passará a realizar as devidas conferências conforme vossa orientação.”

Análise do Controle Interno

Conforme teor da manifestação ao Relatório Preliminar, a Secretaria salienta que tinha o entendimento que com a implantação do sistema de chaves a conferência manual poderia ser

2.2.2. Deficiência na rotina de comprovação por parte do Centro de Terapia Renal das sessões de hemodiálise realizadas.

O valor total pago ao Centro de Terapia Renal, no ano de 2016, foi de R\$ 3.440.801,18, dos quais R\$ 3.169.561,79, com recursos federais do Bloco de Média e Alta Complexidade.

Por sua vez, de acordo com os dados do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS – SIA/SUS, a produção do Centro de Terapia Renal via SUS teve o seguinte comportamento no ano de 2016:

Quadro – Produção Ambulatorial do Centro de Terapia Renal Competência 2016						
Comp.	Tipo de Procedimento Hemodialíse				Produção SIA/SUS	
	030501009-3	030501010-7	030501011-5	030501012-3	Total Hemodialíse	Total com todos os tipos de procedimentos
jan/16	3.580,60	210.002,19	22.029,03		235.611,82	250.419,71
fev/16	5.012,84	208.390,92	24.948,54	1.327,05	239.679,35	248.951,50
mar/16	1.790,30	221.639,14	23.886,90		247.316,34	252.992,11
abr/16	1.790,30	227.905,19	25.479,36		255.174,85	263.199,13
mai/16	2.864,48	220.564,96	23.621,49	265,41	247.316,34	257.140,15
jun/16	4.475,75	226.293,92	22.825,26		253.594,93	263.866,22
jul/16	3.401,57	227.368,10	24.417,72		255.187,39	277.151,03
ago/16	3.222,54	239.721,17	22.294,44		265.238,15	275.331,48
set/16	2.685,45	227.368,10	21.498,21		251.551,76	259.600,77
out/16	2.685,45	240.616,32	21.498,21		264.799,98	275.229,23
nov/16	2.506,42	259.951,56	23.886,90	265,41	286.610,29	297.725,89
dez/16	3.043,50	268.007,91	23.886,90		294.938,31	306.324,50
Total					3.097.019,51	3.227.931,72

Fonte: Produção Ambulatorial extraída do SIA/SUS em 20/07/2017.

Quase 96% da produção via SUS do Centro de Terapia Renal foi com procedimentos classificados como hemodiálise e o restante do percentual com demais procedimentos associados aos procedimentos de hemodiálise.

A comprovação documental da produção mensal do Centro de Terapia Renal referente às hemodíalises ocorre mediante fornecimento do Controle de Frequência Individual de Tratamento Dialítico (CFID) dos pacientes atendidos ao Setor de Controle e Avaliação da Secretaria de Saúde de Lages/SC. Esse documento apresenta, entre outras informações, a data de cada sessão e a assinatura do paciente atendido.

Com a finalidade de avaliar a regularidade desses documentos, foi estabelecida uma amostra de pacientes da competência novembro de 2016 a serem entrevistados. As entrevistas ocorreram dentro das instalações do Centro de Terapia Renal, uma vez que os pacientes recebem tratamento continuado no local. Além disso, também foram obtidas informações diretamente dos profissionais do referido estabelecimento de saúde.

As entrevistas e informações obtidas apontaram que:

- Parte das CFID que comprovariam a realização das sessões de cada mês são assinadas pelos pacientes em um único momento, quando a coleta da assinatura deveria ocorrer a cada sessão de hemodiálise;
- Quatro pacientes relataram que não assinavam tais CFID e que isso seria feito pelos próprios profissionais do Centro de Terapia Renal, o que tornaria tais documentos imprestáveis para comprovação das sessões realizadas.

A seguir exemplo de parte de uma CFID em que as assinaturas não são do paciente:

Imagem de CFID cuja assinatura foi feita por profissional do Centro de Terapia Renal
--

13	Qnt. de sessões de Hemodiálise	Conforme as assinaturas do paciente e do responsável do estabelecimento de saúde abaixo:	
	Qnt. de sessões de DPI	KIT de DP	
	Qnt. de Kit de Treinamento DP		
		Lages, 30 de Novembro de 2016.	
Assinatura do Paciente/Responsável		Assinatura do Diretor do Estabelecimento de Saúde	
CONTROLE DE FREQUÊNCIA			
DATA	ASSINATURA	<input type="checkbox"/> PACIENTE	<input type="checkbox"/> RESPONSÁVEL
02/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
04/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
07/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
09/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30/11/2016	<i>Adelando</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fonte: CFID de paciente do mês de novembro de 2016.

- os pacientes não assinam outros registros de controles do Centro de Terapia Renal quanto às sessões de hemodiálise;
- nos prontuários dos pacientes são registradas as sessões realizadas com os mesmos.

A rotina de assinaturas coletadas em uma única data e ainda parte delas aposta, não pelo paciente, mas por profissionais do estabelecimento de saúde, configura, no mínimo, preenchimento pró-forma das CFID que são os documentos que deveriam comprovar documentalmente a realização das sessões de hemodiálise perante o Fundo Municipal de Saúde de Lages/SC.

Cabe destacar que a rotina não permite descartar a ocorrência de cobranças indevidas de sessões de hemodiálise por parte do estabelecimento de saúde, cabendo à Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC providenciar a correção da rotina e ampliar o rigor nas conferências.

Para fins de registro, inicialmente, foram selecionados 22 pacientes de um total de 111 que teriam sido atendidos em novembro de 2016, conforme dados do SIA/SUS. Ao final foram entrevistados dezesseis dos 22 inicialmente previstos, em decorrência de dois óbitos, um transplantado e outros três pacientes que faltaram às sessões.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento, datado de 30 de outubro de 2017, encaminhado através do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC manifestou-se acerca do Relatório Preliminar, nos seguintes termos:

“Quanto a forma de conferência do Centro de Terapia Renal, informamos que já tomamos providências no sentido de mudanças no controle de frequência, orientando ao prestador e pacientes que as assinaturas devem ser diárias e pelo paciente ou seu responsável, sendo proibido que funcionários do estabelecimento assinem pelo paciente e também intensificamos a conferência no Controle e Auditoria.”

Análise do Controle Interno

A Secretaria informou que já estaria tomando providência para garantir que as assinaturas nos documentos de controle de realização das sessões de terapia renal sejam assinadas pelos pacientes ou responsáveis.

2.2.3. Ausência de cobrança, por parte da Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, de prestação de contas financeira dos recursos repassados ao Hospital Infantil Seara do Bem no total de R\$ 28.087.040,99.

Fato

Conforme exames aos exercícios de 2014, 2015 e 2016, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, repassou, mês a mês, recursos ao Hospital Infantil Seara do Bem (HISB), com base no Convênio n.º 003/2012 e aditivos, sem exigir, no entanto, a prestação de contas financeira, mês a mês, de 100% dos valores repassados, conforme previsto no convênio.

Apenas uma pequena parte dos recursos transferidos ao HISB foi objeto de prestação de contas mensal em termos de produção física ambulatorial e hospitalar, mas, mesmo em relação a essa parte, não houve prestação de contas financeira, conforme previsto no Convênio n.º 003/2012.

O montante sem comprovação financeira corresponde a 100% do valor repassado, de R\$ 28.087.040,99, concernente a recursos federais do Bloco de Média e Alta Complexidade, conforme dados contábeis do Fundo Municipal de Saúde dos exercícios de 2014 a 2016.

DETALHAMENTO DOS RECURSOS REPASSADOS PELO FMS POR FONTE DE RECURSO.

Conforme quadro a seguir, além de recursos do Bloco da Média e Alta Complexidade do Fundo Nacional da Saúde, houve repasse de recursos de fonte municipal e estadual ao HISB que não fazem parte do escopo desta fiscalização.

Quadro de Recursos Repassados ao HISB pelo FMS entre 2014 e 2016, por fonte de Recurso

Fonte de Recursos Repassados ao HISB	2014	2015	2016	Total
0002 - PRÓPRIOS PML (ASPS 15%)	147.552,52	5.952,52	77.382,76	230.887,80
0491 - BLMAC UNIÃO - FUNDO AÇÕES ESTRAT E COMPLEMENTARES - FAEC's	0,00	0,00	220.665,71	220.665,71
0495 - MAC ESTADO - MEDIA ALTA COMPLEX ESTADO	69.300,38	67.100,00	113.396,31	249.796,69
0497 - BLMAC UNIÃO - MAC TETO (EXCLUSIVO)	9.474.288,30	5.037.349,24	4.888.251,98	19.399.889,52
0513 - BLMAC UNIÃO - RAU HOSP REDE ATENÇÃO URGENCIAS	0,00	4.233.242,88	4.233.242,88	8.466.485,76
0516 - MAC ESTADO - IAC INCENTIVO HOSPITALAR	0,00	152.258,07	139.570,01	291.828,08
Total Geral	9.691.141,20	9.495.902,71	9.672.509,65	28.859.553,56
Total Fonte Federal da Média e Alta Complexidade	9.474.288,30	9.270.592,12	9.342.160,57	28.087.040,99
Fonte: Dados fornecidos pela FMS, por meio da Relação de Ordens de Pagamentos dos exercícios de 2014, 2015 e 2016.				

Os recursos repassados decorrem do Convênio n.º 03/2012, firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC com a Associação Beneficente Seara do Bem (Hospital Infantil Seara do Bem), e teve como objeto:

“...integrar a Conveniada no Sistema Único de Saúde – SUS e definir a sua inserção na rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, visando à garantia da atenção integral à saúde dos munícipes que integram a região de saúde na qual a Conveniada está inserida, e conforme Plano Operativo previamente definido entre as partes e aprovado na Comissão Intergestores Bipartite – CIB.”

Por meio do quadro a seguir, pode-se identificar a categoria dos recursos previstos no Convênio, aditivos e respectivos planos operativos.

Quadro – Detalhamento Convênio n.º 03/2012 e Aditivos do período 2014 a 2016				
Item	4o Aditivo	5o Aditivo	6o Aditivo	7o Aditivo
	até 31/03/2014	até 30/09/2014	até 31/03/2015	até 31/12/2015
Pré-Fixado (R\$)				
Média Complexidade Ambulatorial				
Urgência e Emergência	R\$ 704.447,52	R\$ 704.447,52	R\$ 704.447,52	R\$ 704.447,52
Consultas	R\$ 11.160,00	R\$ 11.160,00	R\$ 11.160,00	R\$ 11.160,00
Exames de apoio e diag.	R\$ 54.900,00	R\$ 54.900,00	R\$ 54.900,00	R\$ 54.900,00
Média Complexidade hospitalar				
Internação Clínica Pediatria	R\$ 1.692.503,28	R\$ 1.692.503,28	R\$ 1.692.503,28	R\$ 1.692.503,28
Internação Clínica Cirúrgica	R\$ 423.125,76	R\$ 423.125,76	R\$ 423.125,76	R\$ 423.125,76
Incentivos Pré-Fixados				
INTEGRASUS	R\$ 316.144,56	R\$ 316.144,56	R\$ 316.144,56	R\$ 316.144,56

Quadro – Detalhamento Convênio n.º 03/2012 e Aditivos do período 2014 a 2016				
Item	4o Aditivo	5o Aditivo	6o Aditivo	7o Aditivo
	até 31/03/2014	até 30/09/2014	até 31/03/2015	até 31/12/2015
Incentivo Hospitalar Estadual	R\$ 152.258,28	R\$ 152.258,28	R\$ 152.258,28	R\$ 152.258,28
Incentivo Hospitalar Municipal	R\$ 1.104.000,00	R\$ 1.104.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Incentivo RAU Termo de Pactuação n.º 30/2013	R\$ 3.033.242,88	R\$ 3.033.242,88	R\$ 3.033.242,88	R\$ 3.033.242,88
Incentivo RAU Portaria 2941/2013	R\$ 0,00	R\$ 1.200.000,00	R\$ 1.200.000,00	R\$ 1.200.000,00
IAC Portaria GM 2035 de 17/09/2013	R\$ 1.395.048,69	R\$ 1.390.482,96	R\$ 1.390.482,96	R\$ 1.390.482,96
Auxílio Lavanderia	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Pós-Fixado (R\$)				
FAEC Hospitalar/Ambulatorial	R\$ 117.120,00	R\$ 117.120,00	R\$ 117.120,00	R\$ 117.120,00
Diversos Hospitalar/Ambulatorial	R\$ 21.000,00	R\$ 21.000,00	R\$ 21.000,00	R\$ 21.000,00
Alta Complexidade Hospitalar	R\$ 129.600,00	R\$ 129.600,00	R\$ 129.600,00	R\$ 129.600,00
Total	R\$ 9.154.550,97	R\$ 10.349.985,24	R\$ 9.245.985,24	R\$ 9.245.985,24

Continuação Quadro Detalhamento Convênio n.º 03/2012 do período 2014 a 2016			
Item	8o Aditivo	9o Aditivo	10o Aditivo
	até 31/03/2016	até 30/09/2016	até 31/03/2017
Pré-Fixado (R\$)			
Média Complexidade Ambulatorial			
Urgência e Emergência	R\$ 704.447,52	R\$ 704.447,52	R\$ 846.734,52
Consultas	R\$ 11.160,00	R\$ 11.160,00	R\$ 11.160,00
Exames de apoio e diag.	R\$ 54.900,00	R\$ 54.900,00	R\$ 54.900,00
Média Complexidade hospitalar			
Internação Clínica Pediatria	R\$ 1.692.503,28	R\$ 1.692.503,28	R\$ 1.380.299,76
Internação Clínica Cirúrgica	R\$ 423.125,76	R\$ 423.125,76	R\$ 495.009,12
Incentivos Pré-Fixados			
INTEGRASUS	R\$ 316.144,56	R\$ 316.144,56	R\$ 316.144,56
Incentivo Hospitalar Estadual	R\$ 152.258,28	R\$ 152.258,28	R\$ 152.258,28
Incentivo Hospitalar Municipal	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Incentivo RAU Termo de Pactuação 30/2013	R\$ 3.033.242,88	R\$ 3.033.242,88	R\$ 3.033.242,88
Incentivo RAU Portaria 2941/2013	R\$ 1.200.000,00	R\$ 1.200.000,00	R\$ 1.200.000,00
IAC Portaria GM 2035 de 17/09/2013	R\$ 1.390.482,96	R\$ 1.390.482,96	R\$ 1.390.482,96
Auxílio Lavanderia	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.000,00
Pós-Fixado (R\$)			
FAEC Hospitalar/Ambulatorial	R\$ 117.120,00	R\$ 117.120,00	R\$ 117.120,00
Diversos Hospitalar/Ambulatorial	R\$ 21.000,00	R\$ 21.000,00	R\$ 630.669,00
Alta Complexidade Hospitalar	R\$ 129.600,00	R\$ 129.600,00	R\$ 157.916,04
Total	R\$ 9.245.985,24	R\$ 9.245.985,24	R\$ 9.788.937,12
Fonte: Convênio n.º 03/2016 e respectivos Aditivos.			

DETALHAMENTO DA PRODUÇÃO AMBULATORIAL E HOSPITALAR APRESENTADA ENTRE 2014 e 2016

De acordo com os dados dos sistemas SIA/SUS e SIH/SUS, a produção ambulatorial e hospitalar do HISB, referente às competências de 2014 a 2016, alcançou R\$ 7.181.733,13. Cabe ressaltar que esse valor não é exato, haja vista haver pendências por parte da Prefeitura na disponibilização dos meses em aberto nos quadros abaixo.

Quadro – Produção Hospitalar do HISB 2014 a 2016				
Subgrupo Procedimento	2014	2015	2016	Total
0201 Coleta de material	220,78	253,59	-	474,37
0301 Consultas / Atendimentos / Acompanhamentos	6.703,35	4.802,15	5.873,81	17.379,31
0303 Tratamentos clínicos (outras especialidades)	1.401.329,95	1.163.020,01	1.220.380,76	3.784.730,72
0305 Tratamento em nefrologia	16.673,91	17.842,43	3.551,60	38.067,94
0308 Tratamento de lesões, envenenamentos e outros, decorrentes de causas externas	23.633,08	20.940,76	10.956,20	55.530,04
0401 Pequenas cirurgias e cirurgias de pele, tecido subcutâneo e mucosa	12.638,38	14.205,72	5.891,14	32.735,24
0403 Cirurgia do sistema nervoso central e periférico	85.762,74	50.036,62	34.238,07	170.037,43
0404 Cirurgia das vias aéreas superiores, da face, da cabeça e do pescoço	60.394,50	19.225,00	26.330,35	105.949,85
0405 Cirurgia do aparelho da visão	-	577,37	-	577,37
0406 Cirurgia do aparelho circulatório	240,28	240,28	-	480,56
0407 Cirurgia do aparelho digestivo, órgãos anexos e parede abdominal	159.022,16	150.301,86	96.494,53	405.818,55
0408 Cirurgia do sistema osteomuscular	102.313,48	136.560,91	102.353,56	341.227,95
0409 Cirurgia do aparelho geniturinário	64.846,66	68.941,70	43.260,26	177.048,62
0412 Cirurgia torácica	26.625,08	61.736,26	62.343,12	150.704,46
0413 Cirurgia reparadora	13.791,25	24.578,90	14.632,75	53.002,90
0414 Bucomaxilofacial	729,45	736,34	336,34	1.802,13
0415 Outras cirurgias	413.794,51	306.788,87	225.773,36	946.356,74
Total Geral	2.388.719,56	2.040.788,77	1.852.415,85	6.281.924,18
Fonte: Dados extraídos do SIH/SUS (tabnet.datasus.gov.br) em 21/07/2017.				

Quadro – Produção Ambulatorial do HISB 2014 a 2016				
Subgrupo Procedimento	2014	2015	2016	Total
Janeiro	65.603,30	65.367,35	75.666,01	206.636,66
Fevereiro	65.199,74	65.104,01	68.470,82	198.774,57
Março	*	*	78.431,88	78.431,88

Abril	64.794,68	66.621,08	78.006,73	209.422,49
Maio	68.330,25	71.906,48	76.623,90	216.860,63
Junho	65.579,97	71.653,90	78.356,66	215.590,53
Julho	71.765,98	72.347,56	78.366,81	222.480,35
Agosto	64.904,54	74.010,39	72.786,46	211.701,39
Setembro	64.910,18	*	54.888,57	119.798,75
Outubro	65.611,78	75.324,16	79.268,17	220.204,11
Novembro	64.725,71	*	80.960,49	145.686,20
Dezembro	68.756,50	75.658,20	77.944,50	222.359,20
Total Geral	730.182,63	637.993,13	899.771,00	2.267.946,76
* Dados ainda não fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC.				
Fonte: Relatórios Sintéticos extraídos do SIA/SUS(tabnet.datasus.gov.br) em agosto de 2017, fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC.				

As produções acima apresentadas estão atreladas aos recursos pré-fixados de média complexidade ambulatorial e hospitalar, bem como aos recursos pós-fixados da alta complexidade, conforme detalhados no quadro anterior.

Os recursos pré-fixados do INTEGRASUS, IAC, Incentivo Hospitalar e Municipal são repassados sem a exigência de contrapartida em produção, por se tratar de recursos sem vinculação a metas físicas.

Por sua vez, os recursos do Termo de Pactuação n.º 30/2013 e Portaria n.º 2941/2013, referente à Rede de Atenção a Urgências e Emergências, estavam atrelados ao cumprimento permanente de quesitos de qualificação, conforme descrito em constatação específica deste Relatório.

EXIGÊNCIA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINANCEIRA E FÍSICA, COM BASE NOS TERMOS DO CONVÊNIO N.º 003/2012.

De acordo com o parágrafo 7º da Cláusula 4º do Convênio n.º 003/2012, para que o HISB estivesse apto ao recebimento das parcelas mensais, deveria comprovar a destinação dos recursos recebidos da parcela anterior, conforme transcrição a seguir:

“ Parágrafo 7ºA Conveniada para o recebimento do valor mensal, deverá comprovar o repasse dos valores do mês anterior aos reais prestadores de serviços de acordo com a tabela do SUS, os quais serão identificados pela Conveniente, conforme previsto na letra “f” da Cláusula sexta deste instrumento. ”

Por sua vez, o item XVIII da Cláusula 5º do Convênio n.º 003/2012 estabeleceu a obrigação da prestação de contas das metas físicas e qualitativas previstas no Plano Operativo, conforme transcrição a seguir:

“XVIII – a Conveniada obriga-se a prestar contas mensalmente sobre o atendimento do presente Convênio, com base nas metas físicas e qualitativas do Plano Operativo.”

Ainda de acordo com os itens d e f da Cláusula 6º, competia à Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC:

“d) analisar os relatórios elaborados pela Conveniada na prestação de contas, comparando-se as metas do Plano Operativo, com os resultados alcançados e os recursos financeiros repassados;

[...] f) manter nos sistemas de informações, demonstrativos relativos aos valores de prestação de contas de serviços profissionais e dos demais serviços prestados por terceiros e constantes na cota do hospital, de forma individualizada, de maneira possibilitar os repasses previstos no parágrafo sétimo da cláusula quarta.”

A Cláusula Décima Primeira estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação da base de dados dos serviços prestados por parte do Hospital e o pagamento por parte da Secretaria Municipal de Saúde somente após a revisão dos documentos, conforme transcrito a seguir:

“ I – A Conveniada apresentará mensalmente a Convenente a base de dados referente aos serviços efetivamente prestados, obedecendo o procedimento e os prazos estabelecidos pelo Gestor Local e/ou Estadual

II – A Convenente revisará e processará os dados recebidos da Conveniada observando, para tanto, as diretrizes e normas emanadas pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde, nos termos das respectivas competências e atribuições legais;

III – A Convenente, após a revisão dos documentos, efetuará o pagamento do valor apurado nos termos da cláusula nona, depositando-o na conta da conveniada...”

Não obstante a previsão da prestação de contas financeira a ser apresentada pelo HISB, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages, ao menos nos anos de 2014 a 2016, escopo dessa fiscalização, deixou de realizar o devido acompanhamento do destino dos recursos repassados ao Hospital Infantil Seara do Bem.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento, datado de 30 de outubro de 2017, encaminhado através do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC manifestou-se acerca do Relatório Preliminar, nos seguintes termos:

“4 - Quanto à ausência de prestação de contas, informamos que após vossas orientações já estamos tomando providências no sentido de implantar mecanismos de prestação de contas por parte do prestador dos recursos recebidos, pois conforme já esclarecemos aos auditores quando da visita in loco, não tínhamos até então o entendimento da necessidade de que o prestador apresentasse a prestação de contas financeira dos recursos recebidos apenas fazíamos a conferência da produção apresentada.

4.1 – Quanto à ausência de dados da produção ambulatorial nos meses março/2014, março/2015 e novembro/2015, informamos que tais informações foram repassadas por e-mail em 11/08/2017 juntamente com os demais meses auditados, porém estamos reencaminhando os meses apontados como faltantes.”

Análise do Controle Interno

A Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC destacou que estaria tomando providências para implantar mecanismos de prestação de contas financeira. Acerca dos dados de produção faltantes, a lacuna ainda permanece porque os dados reencaminhados não contêm as informações, tal como foram apresentadas para os demais meses. No entanto, essa lacuna não comprometeu as análises desta fiscalização.

2.2.4. Pagamento ao Hospital Infantil Seara do Bem antes da conferência da produção hospitalar e ambulatorial por parte do Setor de Controle e Avaliação.

Fato

De acordo com as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, o repasse de recursos ao Hospital Infantil Seara do Bem (HISB) ocorre antes da conferência da produção ambulatorial e hospitalar, concernente ao Convênio n.º 03/2012.

Ocorre que, em relação a uma parte dos recursos, os repasses estão vinculados diretamente à produção ambulatorial e hospitalar. Isso se aplica aos recursos pré e pós-fixados, conforme quadro a seguir:

Quadro - Recursos
Pós-fixado (alta complexidade)
Pós-fixado FAEC estratégico
Pós-fixado Diversos
Pré-fixado Média Complexidade Ambulatorial
Pré-fixado Média Complexidade Hospitalar
Fonte: Convênio n.º 03/2012.

Havendo divergência/glosas da produção, os respectivos valores são descontados, subsequentemente, do próximo repasse e assim sucessivamente, mês a mês.

Essa rotina, no entanto, não encontra respaldo na Cláusula Décima Primeira do Convênio n.º 03/2012, que estabelece o repasse somente após a revisão dos dados de produção e documentos que os suportam, conforme transcrição a seguir:

“ O preço estipulado neste CONVENIO será pago da seguinte forma:

I - A CONVENIADA apresentara mensalmente a CONVENENTE a base de dados referente aos serviços efetivamente prestados, obedecendo o procedimento e os prazos estabelecidos pelo Gestor Local e/ou Estadual.

II - A CONVENENTE, revisará e processará os dados recebidos da CONVENIADA, observando, para tanto, as diretrizes e normas emanadas pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde, nos termos das respectivas competências e atribuições legais;

III - A CONVENENTE, após a revisão dos documentos, efetuará o pagamento do valor apurado nos termos da cláusula nona, depositando-o na conta da CONVENIADA...”

O fato de ocorrer a revisão da produção e exame dos documentos posteriormente ameniza a falha, mas não substitui a obrigatoriedade de que os pagamentos somente ocorram após a devida conferência, de sorte que compete à Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC

providenciar a correção da rotina de pagamento antecipado, a fim de se adequar ao termo de convênio.

Com a finalidade de avaliar o trabalho de conferência realizado pelo Setor de Controle e Avaliação da Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, a fiscalização promoveu exame a uma amostra da produção ambulatorial e hospitalar do mês de maio de 2016.

Nesse sentido, os prontuários dos pacientes atendidos foram disponibilizados à equipe de fiscalização dentro das instalações do HISB. O resultado da inspeção demonstrou que a Secretaria de Saúde registra nos documentos o carimbo de “conferido”, mas sem constar a assinatura do profissional responsável pelo ato da conferência.

A inspeção identificou, nos prontuários a documentação suporte atinente a Laudo de Autorização de Internação Hospitalar, prescrição médica, evolução médica, anotações de enfermagem, de fisioterapia e de nutrição, bem como os laudos e resultados dos exames laboratoriais, radiografias, exames de imagem etc.

A amostra examinada quanto à produção hospitalar compreendeu 100% das Autorizações de Internação Hospitalar – AIH referentes aos procedimentos classificados no subgrupo 0303 Tratamentos clínicos (outras especialidades) da competência de maio de 2016, no montante total de R\$ 88.186,20, que equivalem a cerca de 56% do total faturado de 157.438,50 do referido mês.

Quadro – Amostra Produção Hospitalar Processada de Maio/2016			
Procedimento	N.º AIH	R\$	Observação
0303 Tratamentos clínicos (outras especialidades)	77	88.186,20	Amostra examinada.
Demais Procedimentos	50	69.252,30	Não amostrado.
Total	127	157.438,50	
Fonte: Dados extraídos do SIH/SUS em __/__/2017.			

Concernente à produção ambulatorial, a amostra selecionada compreendeu as produções dos dias 05, 10, 15 e 20 do mês de maio de 2016, englobando 100% dos procedimentos faturados tais como radiografias, atendimentos médicos, exames laboratoriais etc. O total faturado do mês de maio de 2016 foi de R\$ 76.623,90, conforme dados do SIA/SUS.

Nos prontuários dos pacientes da amostra foi localizada a documentação pertinente aos procedimentos ambulatoriais faturados, tais como resultados dos exames.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento, datado de 30 de outubro de 2017, encaminhado através do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC manifestou-se acerca do Relatório Preliminar, nos seguintes termos:

“5. Quanto ao apontamento do pagamento dos valores pré-fixados antes de concluída a conferência, contrariando ao previsto no instrumento contratual, estamos tomando providências para sanar tal deficiência, porém salientamos que por se tratar de valores já pré-fixados, os quais não estão atrelados diretamente ao montante produzido foi que tomamos a decisão de pagar no 15º dia útil o valor pré-fixado, e ao final do mês os valores

do pós-fixado que são pagos conforme o produzido, e já conferidos. Neste item gostaríamos de vossa orientação no sentido de decidirmos por continuar ao pagamento pré-fixado, com base na média produzida e tetos definidos na CIB/SES/SC, ou o pagamento por produção mensal efetivamente comprovada como acontece com os valores da alta complexidade.

5.1 – Quanto à avaliação do trabalho de conferência realizado pelo setor de Controle e Avaliação, informamos que após as orientações de vossos auditores, orientamos a todos os profissionais da equipe a obrigatoriedade de constar além do CONFERIDO, também carimbo e assinatura do profissional conferente. Tal falha já encontra-se sanada.”

Análise do Controle Interno

A Unidade explica que pagava antecipadamente os valores pré-fixados por não haver produção atrelada aos valores repassados. No entanto, parte dos repasses denominados pré-fixados também está atrelado à produção, de sorte que também somente devem ser pagos após conferência e atestação. A Unidade informa que já estaria tomando providência no sentido de regularizar os apontamentos desta constatação.

2.2.5. Descumprimento dos requisitos de qualificação por parte do HISB para recebimento de incentivos financeiros, resultando no repasse indevido do Fundo Municipal de Saúde, no montante de R\$ 12.852.498,88.

Fato

Por meio do Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências n.º 030/2013, de 16 de junho de 2013, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC e o Hospital Infantil Seara do Bem firmaram cooperação com o propósito de organizar a Rede de Atenção às Urgências, estabelecendo incentivo financeiro ao Hospital oriundo do Bloco de Média e Alta Complexidade do Fundo Nacional da Saúde.

O Plano de Ação da Rede de Atenção às Urgências do Estado de Santa estabeleceu o Hospital Infantil Seara do Bem (HISB) como uma unidade hospitalar estratégica (definição do art. 6º da Portaria n.º 2.395/2011) e a incluiu como uma das portas de entrada da Macrorregião Planalto Serrano.

O Termo de Pactuação envolveu o cumprimento de etapas previstas na Portaria n.º 2.395/2011, conforme cronologia a seguir:

Quadro – Deliberações e Portarias associadas ao Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências n.º 030/2013		
Documento	Detalhamento	Observação
Deliberação n.º 191, de 07 de junho de 2013, da Comissão Intergestores Bipartite do Estado de Santa Catarina (CIB/SC).	Aprova a Etapa III do Plano de Ação da Rede de Atenção às Urgências do Estado de Santa Catarina, referente às macrorregiões: Extremo Oeste, Meio Oeste, Planalto Serrano, Sul, Vale do Itajaí e Foz do Rio Itajaí.	-
Portaria do Ministério da Saúde n.º 1.256, de 25 de junho de 2013.	Aprovada a Etapa III do Plano de Ação acima referido e a alocação dos recursos.	A partir dessa Portaria, está prevista a alocação ao HISB de R\$ 252.770,24 ao mês.
Deliberação n.º 273/CIB/2013 da	Aprova Plano de Ação Regional da	-

Quadro – Deliberações e Portarias associadas ao Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências n.º 030/2013		
Documento	Detalhamento	Observação
Comissão Intergestores Bipartite do Estado de Santa Catarina (CIB/SC), em 04 de julho de 2013.	Rede de Atenção às Urgências na Macrorregião da Serra Catarinense.	
Portaria do Ministério da Saúde n.º 2.941, de 04 de dezembro de 2013.	Aprova a Etapa IV do Plano de Ação da Rede de Atenção às Urgências do Estado de Santa Catarina e Municípios, e aloca recursos financeiros para sua implantação - Bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	A partir dessa Portaria, está prevista a alocação ao HISB de R\$ 352.770,24 ao mês.
Fonte: http://portalses.saude.sc.gov.br , acesso em agosto de 2017.		

DO OBJETO DO TERMO DE PACTUAÇÃO

O Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências n.º 030/2013 previu nos Parágrafos 1º e 2º da Cláusula Primeira – Do Objeto:

“Parágrafo Primeiro - O ponto de Atenção está classificado como Porta de Entrada da Urgência – Hospital Especializado Tipo I, conforme Portaria GM/MS n.º 1.256/2013.

Parágrafo Segundo – O ponto de Atenção disponibilizará 6 (seis) LEITOS DE TERAPIA INTENSIVA PEDIÁTRICOS TIPO II QUALIFICADOS PARA RETAGUARDA ÀS PORTAS DE ENTRADA HOSPITALARES DE URGÊNCIA.”

Para fins de compreensão, “... são Portas de Entrada Hospitalares de Urgência os serviços instalados em uma unidade hospitalar para prestar atendimento ininterrupto ao conjunto de demandas espontâneas e referenciadas de urgências clínicas, pediátricas, cirúrgicas e/ou traumatológicas”, conforme definição da Portaria GM/MS n.º 2.395/2011.

De acordo com o § 1º do art. 5º da Portaria n.º 2.395/2011, atendimento ininterrupto é aquele que funciona nas 24 horas do dia e em todos os dias da semana.

DOS RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS

A Cláusula Quinta – dos Recursos Financeiros do referido Termo de Pactuação, estabeleceu o repasse mensal de R\$ 252.770,24, dos quais R\$ 200.000,00 como Hospital Especializado Tipo I e R\$ 52.770,24 correspondente a seis leitos de UTI pediátrico qualificados, valores esses compatíveis com as tipologias e limites de custeio definidas na Portaria GM/MS n.º 2.395/11, como Hospital especializado em alta complexidade Ortopédica Infantil.

O repasse mensal foi ampliado para R\$ 352.770,24, dos quais R\$ 300.000,00 como Hospital Especializado Tipo II e R\$ 52.770,24 correspondente a seis leitos de UTI pediátrico qualificados, valores esses compatíveis com as tipologias e limites de custeio definidas na Portaria GM/MS n.º 2.395/11, como hospital habilitado especializado em ortopedia infantil e como hospital pediátrico

Houve a mudança do enquadramento para Hospital Especializado Tipo II e, com isso, o incentivo passou de R\$ 200.000,00 para R\$ 300.000,00. De acordo com o Documento de 17 de agosto de 2017, em resposta à Solicitação de Fiscalização n.º 201701241/17, a condição de Hospital Especializado Tipo II decorreu do fato de o Hospital ser habilitado em dois

serviços de referência de alta complexidade: ortopedia infantil e pediatria (trata-se de um hospital pediátrico).

A alocação de recursos decorrente desse novo enquadramento foi aprovada por meio da Portaria GM/MS n.º 2.941, de 04 de dezembro de 2013. A fiscalização não identificou, porém, que essa alteração dos valores tenha sido objeto de aditamento ao Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências.

No entanto, a majoração do valor mensal a ser repassado ao HISB foi devidamente formalizada no âmbito do 5º Termo Aditivo do Convênio n.º 03/2012. O detalhamento deste convênio está contido em constatação específica deste Relatório.

Para fins de compreensão, independentemente da existência do Termo de Pactuação, por força do previsto na Portaria GM/MS n.º 3.410, de dezembro de 2013, é obrigatória a formalização da relação dos entes federativos com hospitais privados, por meio de instrumento formal de contratualização, o que aconteceu por meio do Convênio n.º 03/2012 anteriormente citado.

DOS RECURSOS REPASSADOS PELA SECRETARIA AO HISB

O Fundo Municipal de Saúde, nos anos de 2014, 2015 e 2016, repassou ao HISB o montante de R\$ 12.852.498,88, referente à Rede de Atenção às Urgências com base no estabelecido no Convênio n.º 03/2012 e aditivos, conforme detalhamentos dos valores anuais do quadro a seguir:

Quadro – Recursos Repassados ao HISB pelo FMS			
2014	2015	2016	Total
R\$ 4.386.013,12	R\$ 4.233.242,88	R\$ 4.233.242,88	R\$ 12.852.498,88
Fonte: Relatório de Pagamentos extraído do sistema contábil do Fundo Municipal de Saúde, fornecido em resposta à SF n.º 01.			

DAS METAS E COMPROMISSOS PACTUADOS

Na Cláusula Segunda e Terceira do Termo de Pactuação, foram estabelecidos os compromissos e serviços de assistência obrigatórios a serem cumpridos pelo HISB.

Adicionalmente, no Apêndice I - Plano de Ajustes, Metas e Compromissos Pactuados e no Apêndice II – Critérios de Habilitação Referente da Rede de Atenção à Urgência e Emergência, partes integrantes do Termo de Pactuação, também foram especificados um conjunto de metas, compromissos e condições obrigatórias de qualificação a serem permanentemente mantidas pelo Hospital Infantil Seara do Bem. O Apêndice II definiu as condições para habilitação como Hospital Especializado Tipo I em termos de recursos humanos, recursos tecnológicos e estrutura física, como também as condições para habilitação da Unidade de Terapia Intensiva. A qualificação, em termos de recursos humanos, para Hospital Especializado Tipo I, compreendia a presença no HISB de:

- Equipe 24 horas para atender à porta de entrada aberta,
- Médico Clínico Geral,
- Cirurgião Geral,
- Traumato-ortopedista,

- Anestesiologista,
- Assistente Social,
- Pediatra (por ser referência em pediatria),
- além de médicos especializados e equipe de suporte.

A qualificação da Unidade de Terapia Intensiva, entre outras exigências, compreendia taxa de ocupação média mensal da unidade de, no mínimo, 90% dos leitos qualificados. No presente caso, foram seis leitos qualificados de um total de dez que existiriam no Hospital.

Apesar de não ter havido aditamento ao Termo de Pactuação para atualização da nova qualificação do HISB como hospital especializado tipo II, conclui-se, a partir do Anexo II da Portaria GM/MS n.º 2.395/11, que a qualificação adicional a ser cumprida por parte do HISB seria ter recursos humanos e recursos tecnológicos adicionais compatíveis com os serviços de referência de alta complexidade para ortopedia-infantil e pediatria.

As exigências para qualificação como Hospital Tipo I e para a Unidade de Terapia Intensiva estabelecidas no Termos de Pactuação e anexos são, na verdade, uma reprodução das exigências de qualificação da Portaria GM/MS n.º 2.395/11, especificamente nos seus Anexos I e II.

DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES DE QUALIFICAÇÃO

De acordo com o § 1º do art. 10 da Portaria GM/MS n.º 2.395/11, o HISB deveria estar plenamente qualificado em até seis meses após o início do repasse dos recursos:

“As Portas de Entrada Hospitalares de Urgência deverão se qualificar em um prazo máximo de 06 (seis) meses após o início do repasse do incentivo de custeio diferenciado,..”

O mesmo prazo de qualificação se aplicava para a Unidade de Terapia Intensiva, conforme § 1º do art. 25 da referida portaria:

“As UTI deverão se qualificar em um prazo máximo de 6 (seis) meses após o início do repasse do incentivo de custeio diferenciado, ...”

No entanto, essa fiscalização constatou que, após os seis meses do início do repasse, o Hospital não cumpriu, e não vem cumprindo, com as condições de qualificação previstas, **ao não disponibilizar a equipe mínima de profissionais médicos, mediante a presença contínua e ininterrupta nas instalações do hospital sete dias na semana 24 horas por dia. Ademais, o HISB não alcançou a taxa de ocupação esperada para os leitos da UTI.**

Por receber o incentivo financeiro como Hospital Especializado Tipo I ou II, deveria garantir a disponibilidade contínua e presencial de profissionais médicos ao menos das especialidades pediatria, intensivista, cirurgião pediátrico, clínico geral e ortopedista e traumatologista.

Para cada uma das especialidades da equipe médica mínima, a quantidade de horas semanais (sem sobreposição de horários entre profissionais) esperada seria de 144 horas, equivalente a sete dias na semana 24 horas por dia.

Para fins de averiguação das horas semanais disponíveis na “Porta de Entrada” por especialidade médica, foram examinados livros-ponto, escalas de trabalho, relatórios de honorários médicos, contratos, execução financeira do hospital e, subsidiariamente, os registros do CNES.

A seguir, passamos a descrever a situação observada para cada uma dessas cinco especialidades obrigatórias:

CBO 225230 - MÉDICO CIRURGIAO PEDIÁTRICO

De acordo com a Administração do Hospital, existiria um único médico cirurgião pediátrico (CPF ***.283.319-**) contratado para atender ao HISB. Essa contratação seria sob o regime de sobreaviso para 24 horas por dia, sete dias da semana e tácita, ou seja, sem contrato formal firmado entre as partes.

Todavia, as demais atividades profissionais desse profissional o impediriam estar disponível 24 horas por dia e sete dias por semana no regime de sobreaviso, uma vez que mantém vínculos empregatícios com a Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense, Prefeitura Municipal de Lages e Fundo Estadual de Saúde, conforme dados da RAIS, além dos demais serviços prestados dentro do próprio HISB como plantonista de UTI e como médico a serviço de planos de saúde.

Segundo os dados do CNES, a quantidade de horas semanais totais do referido profissional junto ao HISB seria de 27 horas, competência dezembro de 2016, conforme quadro a seguir:

Quadro – Horas Semanais CBO (CPF ***.283.319-**)	
CBO	Total
131215 - tecnólogo em gestão hospitalar	8Hs.
225125 – médico clínico	1Hs.
225230 - médico cirurgião pediátrico	12Hs.
225225 - médico cirurgião geral	2Hs.
225124 - médico pediatra	4Hs.
Total	27Hs.
Fonte: CNES, competência dez/2016, consultado em 08/09/2017.	

Diante das evidências coletadas, constata-se que o HISB não cumpre com o requisito de manter presente na unidade hospitalar, 24 horas por dia, sete dias da semana, profissional médico na especialidade cirurgião pediátrico.

CBO 225125 - MÉDICO CLINICO

Para a especialidade CBO Médico Clínico, foi constatado um total de 448 horas semanais distribuídas entre 43 profissionais listados no CNES. No entanto, o confronto entre os registros dos profissionais do CNES com demais registros internos do HISB sugere que a base esteja desatualizada, não sendo possível atestar a alocação 24 horas por dia e sete dias na semana dessa especialidade.

Conforme livros-ponto, identificaram-se clínicos médicos diaristas e plantonistas nas dependências do Hospital, no entanto, estão, na realidade, a serviço do Pronto Atendimento (PA) da Secretaria Municipal de Saúde de Lages que ocupa um espaço dentro do HISB para esse tipo de atendimento. Essa ocupação de área é objeto, inclusive, do Termo de Ajustamento de Conduta n.º 06.2012.00001905-7, firmado em novembro de 2016 entre a referida Secretaria e a 5º Promotoria de Justiça da Comarca de Lages.

Os profissionais do PA são contratados e custeados pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC e, embora atuem nas instalações do HISB, estão, de fato, prestando serviços à Secretaria Municipal de Saúde.

Dessa forma, não foram apresentadas evidências de contratação de diaristas/plantonistas dessa especialidade por parte do Hospital para atividades de “Porta de Entrada” de Urgência e Emergência vinculadas ao Termo de Pactuação, com exceção dos serviços de atendimento particular e de planos de saúde.

CBO 225151 - MÉDICO ANESTESIOLOGISTA

Para a especialidade médico anestesiolegista, a carga horária registrada no CNES corresponde a 190 horas. A especialidade foi contratada para os anos de 2014 a 2016 por intermédio da pessoa jurídica Sanel Serv. Anestesiologia Lages Ltda (CNPJ 04.460.680/0001-87) sob o regime de sobreaviso para a cobertura de 24 horas por dia e sete dias na semana e, de acordo com a Administração do Hospital, na forma de contratação tácita, ou seja, sem contrato formal entre as partes, conforme E-mail de 06 de setembro de 2017, em complemento à resposta da SF n.º 201700973/21.

No entanto, chama atenção o fato de haver contrato, conforme essa fiscalização teve acesso, com vigência até final de 2012 e não haver formalização para os anos de 2014 a 2016.

Cabe registrar que a contratação tácita, sem formalização de contrato, não corresponde a uma medida adequada para garantir a efetiva prestação de serviços e para a caracterização das responsabilidades do contratado perante o HISB e vice-versa.

A contratação por sobreaviso demonstra que o Hospital não cumpriu com a exigência de manter a especialidade médico anestesiolegista, presente no hospital, de forma contínua e ininterrupta 24 horas por dia, sete dias da semana.

CBO 225270 - MÉDICO ORTOPEDISTA E TRAUMATOLOGISTA

A contratação da especialidade médico ortopedista ocorreu mediante a Clinitrauma Ortopedia e Traumatologia Lages SC 01.703.234/0001-68 para a prestação de serviços 24 horas do dia em regime de sobreaviso para atendimento de emergências e urgências, conforme contrato formal firmado entre as partes em junho de 2007. Essa contratação prevê um dia de ambulatório semanal para atendimento a pacientes eletivos e realização de procedimentos.

A contratação por sobreaviso demonstra que o HISB não cumpriu com o requisito de manter presente, na unidade hospitalar, 24 horas por dia, sete dias da semana, profissional médico na especialidade ortopedia.

CBO 225124 - MÉDICO PEDIATRA

Entre os diversos pediatras que atuaram no HISB, identificaram-se profissionais que atendiam exclusivamente convênios particulares e outros atuantes nas internações do SUS e UTI, conforme se constata por intermédio dos controles próprios do Hospital referentes aos honorários por profissional e categoria de atendimento.

Quadro – Horas Semanais em Pediatria –Dez/2016							
CPF	CNS	CBO	Serviços Prestados	CH Outros	CH Amb.	CH Hosp.	Total
XXX.673.119-XX	1700176 8349000 5	225124 - MEDICO PEDIATRA	UTI, Convênio Particular e SUS.	0Hs.	00Hs.	9Hs.	9Hs.
XXX.270.029-XX	2072870 0632000 1	225124 - MEDICO PEDIATRA	UTI, Convênio Particular e SUS.	0Hs.	00Hs.	9Hs.	9Hs.
XXX.220.990-XX	2101749 2427000 7	225124 - MEDICO PEDIATRA	UTI, Convênio Particular e SUS.	0Hs.	1Hs.	2Hs.	3Hs.
XXX.541.779-XX	2067583 4656000 7	225124 - MEDICO PEDIATRA	SUS.	0Hs.	4Hs.	5Hs.	9Hs.
XXX.844.499-XX	2072870 6835000 1	225124 - MEDICO PEDIATRA	UTI, Convênio Particular e SUS.	0Hs.	00Hs.	9Hs.	9Hs.
XXX.268.119-XX	1061915 5075000 8	225124 - MEDICO PEDIATRA	Convênio Particular e SUS.	0Hs.	00Hs.	4Hs.	4Hs.
XXX.283.319-XX	2072870 5936000 8	225230 - MEDICO CIRURGIAO PEDIATRICO	UTI, Convênio Particular e SUS.	0Hs.	4Hs.	8Hs.	12Hs.
XXX.283.319-XX	2072870 5936000 8	225124 - MEDICO PEDIATRA	UTI, Convênio Particular e SUS.	0Hs.	00Hs.	4Hs.	4Hs.
XXX.659.999-XX	1008872 8002000 2	225124 - MEDICO PEDIATRA	SUS.	0Hs.	00Hs.	10Hs.	10Hs.
Total de Horas Semanais							69Hs.

Fonte: A carga horária semanal foi obtida do CNES, competência dezembro de 2016, consultado em 08/09/2017. Os dados sobre os serviços prestados por profissional, foram obtidos nos documentos internos do HISB referentes aos honorários médicos da competência dezembro de 2016.

CBO 225150 - MÉDICO EM MEDICINA INTENSIVA

De acordo com os registros dos livros-ponto da UTI, escalas de trabalho e honorários médicos, o HISB teria garantido oferta de profissional médico na Unidade de Terapia Intensiva no total de 720 horas-mês.

Todavia, verificou-se que nenhum dos profissionais alocados aos serviços de UTI detinha habilitação em medicina intensiva, conforme detalhado mais adiante nessa mesma constatação.

DA EXIGÊNCIA DE PRESENÇA CONTÍNUA NO LOCAL DA EQUIPE MÉDICA MÍNIMA

A contratação sob o regime de sobreaviso para diversas dessas especialidades trata-se de opção que não atende à exigência de equipe 24 horas prevista no Termo de Pactuação e nas normativas pertinentes. No regime de sobreaviso, o profissional não está presente continuamente na unidade hospitalar, mas tem a incumbência de se deslocar prontamente ao estabelecimento quando requisitado pelo estabelecimento.

Poder-se-ia alegar que o Termo de Pactuação, bem como a Portaria n.º 2.395/11, não estabeleceram a presença contínua 24/7 e que o sobreaviso supre adequadamente as demandas diárias do estabelecimento.

Todavia, tanto o Termo de Pactuação como a Portaria n.º 2.395/11 não precisariam ser taxativos nesse ponto, uma vez que outras normativas tratam especificamente da exigência de equipe mínima **e que deve estar presente continuamente quando se trata de hospitais com atendimento de emergência e urgência, como é o caso do Hospital Infantil Seara do Bem.**

A obrigatoriedade de presença contínua na unidade hospitalar com atendimento de urgência e emergência de equipe mínima pode ser devidamente constatada a partir da Portaria n.º 479/99, da Portaria n.º 2.048/2002, como também na Resolução do Conselho Federal de Medicina n.º 1.451/95.

A Portaria n.º 479/99, em seu artigo 2º define que tanto o hospital classificado como Tipo I ou Tipo II deve dispor de recursos humanos mínimos e indispensáveis, capacitados para o atendimento às urgências/emergências nas áreas de clínica médica, clínica pediátrica, cirurgia geral, ortopedia e traumatologia, anestesia e tratamento intensivo, senão vejamos:

“Art. 2º Estabelecer os seguintes critérios para classificação e inclusão dos hospitais nos Sistemas Estaduais de Referência Hospitalar em Atendimento de Urgências e Emergências, que farão jus à remuneração adicional estabelecida no Art. 4º:

a) Hospitais Tipo I – são hospitais especializados, que contam com recursos tecnológicos e humanos adequados para o atendimento das urgências/emergências de natureza clínica e cirúrgica, nas áreas de pediatria ou traumato-ortopedia ou cardiologia.

Devem dispor de:

...

*. recursos humanos mínimos indispensáveis, **presentes no hospital**, capacitados para atendimento às urgências/emergências específicas nas áreas de: (grifo nosso)*

...

- Pediatria:

pediatra;

intensivista;

cirurgião pediátrico, e

anestesista.

- Traumato-ortopedia:

ortopedista e traumatologista;

clínico geral;

anestesista

...

b) Hospitais Tipo II – são hospitais gerais que dispõem de unidade de urgência/emergência e de recursos tecnológicos e humanos adequados para o atendimento geral das urgências/emergências de natureza clínica e cirúrgica.

Devem dispor de:

...

*. recursos humanos mínimos e indispensáveis - **presentes no hospital**, capacitados para o atendimento às urgências/emergências nas áreas de: (grifo nosso)*

- clínica médica;

- clínica pediátrica;

- cirurgia geral;

- ortopedia e traumatologia;

- anestesia, e

-tratamento intensivo.”

No Capítulo V - Atendimento Hospitalar - Unidades Hospitalares de Atendimento às Urgências e Emergências da Portaria n.º 2.048/2002, também consta a mesma previsão de presença no local da equipe mínima:

“1 - Classificação

As Unidades Hospitalares de Atendimento em Urgência e Emergência serão classificadas segundo segue:

...

B - Unidades de Referência: a - Unidades Hospitalares de Referência em Atendimento às Urgências e Emergências de Tipo I; b - Unidades Hospitalares de Referência em Atendimento às Urgências e Emergências de Tipo II; c - Unidades Hospitalares de Referência em Atendimento às Urgências e Emergências de Tipo III.

Observação: As Unidades de Referência correspondem, respectivamente, aos Hospitais Tipo I, II e III definidos segundo os critérios de classificação estabelecidos pela Portaria GM/MS nº 479, de 15 de abril de 1999, que cria mecanismos para a implantação dos Sistemas Estaduais de referência Hospitalar em Atendimento de Urgências e Emergências.

...

2.2.3.2 - Características Específicas- Unidades Hospitalares de Referência em Atendimento às Urgências e Emergências de Tipo II:

As Unidades de Referência de Tipo II são aquelas instaladas em hospitais gerais e que contam com recursos tecnológicos e humanos adequados para o atendimento das urgências/emergências de natureza clínica e cirúrgica.

Além das características gerais relacionadas no item 2.1, são exigíveis para a classificação e cadastramento de Unidades de Referência de Tipo II as seguintes características específicas, devendo a Unidade dispor de:

2.2.3.2.1- Recursos Humanos

Além dos Recursos Humanos listados no item 2.1.1, a Unidade deve contar com:

*Profissionais mínimos indispensáveis, **presentes no hospital**, capacitados para atendimento às urgências/emergências nas suas áreas específicas de atuação profissional: (grifo nosso)*

Médico Clínico Geral

Pediatra

Ginecologista-Obstetra

Cirurgião Geral

Traumato-Ortopedista

Anestesiologista

Intensivista

A previsão de equipe mínima, que deve estar no local, nos estabelecimentos que prestam serviços de urgência e emergência, também está prevista na Resolução do Conselho Federal de Medicina - CFM n.º 1.451/95, inclusive faz menção expressa de regime de plantão no local, conforme transcrição a seguir:

“Artigo 1º - Os estabelecimentos de Prontos Socorros Públicos e Privados deverão ser estruturados para prestar atendimento a situações de urgência-emergência, devendo garantir todas as manobras de sustentação da vida e com condições de dar continuidade à assistência no local ou em outro nível de atendimento referenciado.

Parágrafo Primeiro - Define-se por URGÊNCIA a ocorrência imprevista de agravo à saúde com ou sem risco potencial de vida, cujo portador necessita de assistência médica imediata.

Parágrafo Segundo - Define-se por EMERGÊNCIA a constatação médica de condições de agravo à saúde que impliquem em risco iminente de vida ou sofrimento intenso, exigindo portanto, tratamento médico imediato.

*Artigo 2º - A equipe médica do Pronto Socorro deverá, **em regime de plantão no local**, ser constituída, no mínimo, por profissionais das seguintes áreas: (grifo nosso)*

- Anestesiologia;*
- Clínica Médica;*
- Pediatria;*
- Cirurgia Geral;*
- Ortopedia.”*

DO DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA UTI: AUSÊNCIA DE PROFISSIONAIS MÉDICOS COM ESPECIALIZAÇÃO EM MEDICINA INTENSIVA E TAXA DE OCUPAÇÃO DOS LEITOS NÃO ATINGIDA

O Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências n.º 030/2013 previu no Parágrafo 2º da Cláusula Primeira – Do Objeto:

Parágrafo Segundo – O ponto de Atenção disponibilizará 6 (seis) LEITOS DE TERAPIA INTENSIVA PEDIÁTRICOS TIPO II QUALIFICADOS PARA RETAGUARDA ÀS PORTAS DE ENTRADA HOSPITALARES DE URGÊNCIA.”

Entre os requisitos a serem cumpridos pelo Hospital, de acordo com o art. 25 da Portaria n.º 2.395/11, para fins de qualificação dos leitos de UTI, constavam:

- equipe de UTI Tipo II ou III, e
- taxa de ocupação dos leitos qualificados de, no mínimo, 90%.

“Art. 25. As UTI serão consideradas qualificadas quando atenderem aos seguintes critérios:

.....

II -equipe de UTI Tipo II ou III, bem como suporte para especialidades nas 24 (vinte e quatro) horas do dia e em todos os dias da semana;

...

IX -taxa de ocupação média mensal da unidade de, no mínimo, 90% (noventa por cento).”

No entanto, a equipe médica da UTI não estava em conformidade com a tipologia normatizada para UTI tipo II ou III, por dois motivos, com base em diversas legislações e normativos:

- médico diarista sem habilitação em Medicina Intensiva Pediátrica para atuação em UTI Pediátrica;
- responsável técnico da UTI sem certificação como especialista em Medicina Intensiva, conforme resposta da Administração do Hospital Infantil Seara do Bem.

Conforme preceitua a Portaria do Ministério da Saúde n.º 355, de 10 de março de 2014,

4.1 Os Serviços de Terapia Intensiva devem dispor da seguinte equipe:

4.1.1 Responsável Técnico médico, legalmente certificado como especialista em Medicina Intensiva, específico para a modalidade de assistência adulto, pediátrica ou neonatal;

4.1.2 Médico diarista, para o turno matutino e vespertino, com capacitação em Medicina Intensiva validada conforme normatização vigente em cada Estado Parte, específico para a modalidade da assistência de adultos, pediátrica ou neonatal;

A Lei n.º 3.268, de 30 de setembro de 1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina, estabelece que os médicos só poderão exercer legalmente a medicina, em qualquer de seus ramos ou especialidades, após o prévio registro de seus títulos, diplomas, certificados ou cartas no Ministério da Educação e Cultura e de sua inscrição no Conselho Regional de Medicina, sob cuja jurisdição se achar o local de sua atividade (art.17).

A Resolução RDC n.º 07/2010 da ANVISA, a qual se aplica a todas as Unidades de Terapia Intensiva gerais do país, sejam públicas, privadas ou filantrópicas, civis ou militares, estabelece que os responsáveis técnicos e médicos diaristas das unidades devem possuir habilitação em Medicina Intensiva Pediátrica, conforme abaixo:

*Art. 13 § 1º: O Responsável Técnico deve ter título de especialista em Medicina Intensiva para responder por UTI Adulto; **habilitação em Medicina Intensiva Pediátrica, para responder por UTI Pediátrica**; título de especialista em Pediatria com área de atuação em Neonatologia, para responder por UTI Neonatal;*

*Art. 14, inciso I: Médico diarista/rotineiro: 01 (um) para cada 10 (dez) leitos ou fração, nos turnos matutino e vespertino, com título de especialista em Medicina Intensiva para atuação em UTI Adulto; **habilitação em Medicina Intensiva Pediátrica para atuação em UTI Pediátrica**; título de especialista em Pediatria com área de atuação em Neonatologia para atuação em UTI Neonatal;*

Ainda segundo a referida norma, não há tal exigência para o médico plantonista da UTI Pediátrica, podendo estes serem profissionais sem especialização.

Seguindo a mesma linha, a Resolução n.º 2114/2014 do Conselho Federal de Medicina estabelece que:

*Art. 1º, §2º: O supervisor, coordenador, chefe ou responsável pelos serviços assistenciais especializados de que fala o caput deste artigo somente pode assumir a responsabilidade técnica pelo serviço especializado se possuir **título de especialista na especialidade oferecida pelo serviço médico**, com o devido registro do título junto ao CRM.*

Ainda, a Portaria n.º 3.432/98 estabeleceu critérios de classificação para as Unidades de Tratamento Intensivo (UTI). Nesse sentido, o item 2 do Anexo da referida portaria definiu para as UTI Tipo II:

“2 - Das Unidades de Tratamento Intensivo do tipo II;

2.1. Deve contar com equipe básica composta por:

- um responsável técnico com título de especialista em medicina intensiva ou com habilitação em medicina intensiva pediátrica;*
- um médico diarista com título de especialista em medicina intensiva ou com habilitação em medicina intensiva pediátrica para cada dez leitos ou fração, nos turnos da manhã e da tarde;*
- um médico plantonista exclusivo para até dez pacientes ou fração;”*

Mediante e-mail, de 24 de agosto de 2017, em resposta à Solicitação de Fiscalização n.º 201701241/20, a qual solicitou a titulação em Medicina Intensiva Pediátrica dos atuais profissionais envolvidos na UTI Pediátrica, a Administração do Hospital Infantil Seara do Bem informou que a médica responsável técnica da Unidade de Tratamento Intensivo Pediátrica e a médica diarista da Unidade de Tratamento Intensivo Pediátrica não possuem a titulação requerida pela atual legislação em vigor.

Em consulta ao CRM SC, ambas as profissionais médicas estão registradas como Pediatras na Delegacia de Lages:

7378	***.270.029-** PEDIATRIA (Registro: 3867) Inscrição: Principal	Lages DELEGACIA DE LAGES	Regular
19991	***.995.179-** PEDIATRIA - (Registro: 13619) Inscrição: Principal	Lages DELEGACIA DE LAGES	Regular

Fonte: Conselho Regional de Medicina de Santa Catarina, consulta realizada em 04/09/2017.

TAXA DE OCUPAÇÃO DOS LEITOS QUALIFICADOS DE UTI

De acordo com o art. 25 da Portaria n.º 2.395/11:

“Art. 25. As UTI serão consideradas qualificadas quando atenderem aos seguintes critérios:

.....

IX -taxa de ocupação média mensal da unidade de, no mínimo, 90% (noventa por cento).”

Conforme documento da Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, de 01 de setembro de 2017, em resposta à Solicitação de Fiscalização n.º 201701241/17, de 08 de agosto de 2017, constata-se que o HISB ficou bem aquém da taxa média mensal de, no mínimo, 90%, não fazendo jus ao custeio diferenciado do leito de UTI.

O referido documento apresenta taxas de ocupação dos leitos de UTI entre 27 a 58% nos meses de 2014 a 2016, conforme se verifica no quadro a seguir:

PERCENTUAL OCUPAÇÃO - LEITOS UTI					
% 2014		% 2015		% 2016	
JANEIRO	50,00	JANEIRO	31,00	JANEIRO	36,00
FEVEREIRO	51,67	FEVEREIRO	42,00	FEVEREIRO	38,00
MARÇO	42,67	MARÇO	39,00	MARÇO	47,00
ABRIL	50,67	ABRIL	34,00	ABRIL	45,33
MAIO	43,00	MAIO	42,00	MAIO	51,33
JUNHO	52,67	JUNHO	45,33	JUNHO	53,00
JULHO	45,33	JULHO	27,67	JULHO	57,00
AGOSTO	45,33	AGOSTO	31,00	AGOSTO	43,33
SETEMBRO	31,00	SETEMBRO	38,33	SETEMBRO	27,00
OUTUBRO	38,00	OUTUBRO	35,33	OUTUBRO	38,00
NOVEMBRO	29,00	NOVEMBRO	39,33	NOVEMBRO	58,33
DEZEMBRO	42,33	DEZEMBRO	51,00	DEZEMBRO	51,67

Fonte: Documento da Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, de 01 de setembro de 2017, em resposta à Solicitação de Fiscalização n.º 201701241/17, de 08 de agosto de 2017.

O HISB nunca atingiu a taxa de ocupação prevista desde que passou a receber o incentivo calculado com base no art. 21 da referida portaria:

“As instituições hospitalares que disponibilizarem novos leitos de UTI, específicos para retaguarda às Portas de Entrada Hospitalares de Urgências, ou que qualificarem os leitos já existentes farão jus a custeio diferenciado do leito de UTI, no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por diária de leito.”

DO REPASSE INDEVIDO DO INCENTIVO AO HISB

Os incentivos financeiros de custeio estavam vinculados à manutenção, por parte do HISB, das condições de qualificação previstas no Termo de Pactuação da Rede de Atenção às

Urgências n.º 30/2013 e no Apêndice I – Plano de Ajustes, Metas e Compromissos Pactuados e no Apêndice II – Critérios de Habilitação Referente da Rede de Atenção à Urgência e Emergência e na Portaria n.º 2395/11.

De acordo com o Parágrafo Segundo da Cláusula Quinta do Termo de Convênio n.º 03/2012:

“Havendo descumprimento das pactuações definidas neste Termo e após avaliação e parecer do Comitê Gestor Macrorregional de Atenção às Urgências, os recursos serão cancelados em conformidade com os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 10 e 25 da Portaria GM/MS n.º 2.395/11 e com o art. 18 da Deliberação SES 456/CIB/12.”

De acordo com o § 1º do art. 10 da Portaria GM/MS n.º 2.395/11, as unidades hospitalares deveriam estar plenamente qualificadas em até seis meses após o início do repasse dos recursos de custeio:

“As Portas de Entrada Hospitalares de Urgência deverão se qualificar em um prazo máximo de 06 (seis) meses após o início do repasse do incentivo de custeio diferenciado,[...]”

Por sua vez, o § 2º do art. 10 estabelecia que *“Em caso de inobservância dos prazos previstos no § 1º deste artigo, o repasse do incentivo financeiro será cancelado, devendo ser restituído todo o valor recebido.”*

Já o § 3º definia que *“Uma vez cancelado o incentivo financeiro, novo pedido somente será deferido com a qualificação integral, demonstrado o cumprimento de todos os requisitos deste artigo, caso em que o incentivo voltará a ser pago a partir do novo deferimento pelo Ministério da Saúde.”*

Segundo, ainda, o § 4º:

“ O incentivo financeiro de custeio diferenciado de que trata o art. 8º desta Portaria continuará a ser repassado aos fundos de saúde e, em seguida, aos prestadores de serviço hospitalares, mediante o cumprimento dos critérios de qualificação estabelecidos neste artigo e das metas pactuadas entre os gestores e os prestadores de serviços hospitalares, de acordo com as normas estabelecidas no Anexo II desta Portaria.”

Conforme descrito anteriormente, o HISB não cumpriu requisitos relevantes de qualificação dos leitos de UTI desde que passou a receber os recursos do incentivo da Portaria n.º 2.395.

Segundo os § 1º, § 2º e § 3º do art. 25 da referida portaria:

§ 1º As UTI deverão se qualificar em um prazo máximo de 6 (seis) meses após o início do repasse do incentivo de custeio diferenciado, previsto pelo art. 21 desta Portaria, ou em um prazo de 12 (doze) meses após o recebimento do incentivo de investimento para adequação da ambiência, previsto pelo art. 19 desta Portaria.

§ 2º Em caso de inobservância dos prazos previstos no § 1º deste artigo, o repasse do incentivo financeiro será cancelado, devendo ser restituído todo o valor recebido.

§ 3º Uma vez cancelado o incentivo financeiro, novo pedido somente será deferido com a qualificação integral, demonstrado o cumprimento de todos os requisitos deste artigo, caso em que o incentivo voltará a ser pago a partir do novo deferimento pelo Ministério da Saúde.

§ 4º O incentivo financeiro de custeio diferenciado de que trata o art. 21 desta Portaria continuará a ser repassado aos fundos de saúde e, em seguida, aos prestadores de serviços hospitalares, mediante o cumprimento dos critérios de qualificação estabelecidos neste artigo e das metas pactuadas entre os gestores e os prestadores de serviços hospitalares.”

Diante do descumprimento dos critérios de qualificação, quanto à disponibilidade de equipe mínima prevista para Hospital Especializado Tipo II e taxa de ocupação de leitos de UTI aquém da taxa mínima de 90%, a integralidade do montante que foi repassado pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC no período de 2014 a 2016, no valor de R\$ 12.852.498,88 foi irregular e indevida e está sujeita à devolução total por parte da Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC ao Fundo Nacional de Saúde.

OMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO POR PARTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E DO GRUPO CONDUTOR ESTADUAL DA REDE DE ATENÇÃO ÀS URGÊNCIAS

De acordo com o § 5º e § 6º do artigo 10 da Portaria n.º 2.395/11, o cumprimento dos requisitos de qualificação por parte do estabelecimento hospitalar deveria ser acompanhado e fiscalizado regularmente:

“§ 5º Para a avaliação e o acompanhamento dos critérios de qualificação dispostos neste artigo, será realizada visita técnica à unidade, em parceria com o Grupo Condutor Estadual da Rede de Atenção às Urgências e representantes do Comitê Gestor da Rede Regional de Atenção às Urgências.

§ 6º O Grupo Condutor Estadual da Rede de Atenção às Urgências e os representantes do Comitê Gestor da Rede Regional de Atenção às Urgências farão o acompanhamento e monitoramento semestral do cumprimento dos requisitos e critérios previstos nos artigos 8º e 10 desta Portaria e das metas pactuadas entre o gestor e o prestador dos serviços de saúde.”

Nos § 5º e § 6º do artigo 25 da Portaria n.º 2.395/11, constam as mesmas previsões de acompanhamento para os requisitos atinentes à qualificação dos leitos de UTI.

De acordo com o item II da Cláusula Quarta, compete à SMS monitorar e emitir parecer mensal e encaminhar ao Comitê Gestor Macrorregional de Atenção às Urgências – Serra Catarinense, quanto aos compromissos estabelecidos no referido termo.

Por sua vez, de acordo com o art. 15 da Deliberação CIB n.º 456/2012, compete à Secretaria Municipal de Saúde “Monitorar os compromissos estabelecidos no Termo de Pactuação, emitindo pareceres mensais e encaminhando ao Comitê Gestor Macrorregional de Atenção às Urgências e Emergência;”

De acordo com o Documento datado de 17 de agosto de 2016, em resposta à SF n.º 201701241/17, de 08 de agosto de 2017, a Gerência de Controle de Serviços de Saúde

declarou que não houve acompanhamento formal do cumprimento dos quesitos de qualificação e, conseqüentemente, não houve emissão de pareceres, conforme transcrição a seguir:

“1.1 Este item não vem sendo cumprindo de forma correta pela gestão, uma vez que não tem sido praticada a emissão de relatórios e pareceres quanto ao cumprimento das metas estabelecidas, o acompanhamento acontece de forma informal levando em consideração que o prestador é o único da região em atendimento infantil, e todos os pacientes recebem o atendimento, não causando demandas reprimidas na urgência e emergência;

1.2 Em razão do já exposto no item anterior não há pareceres para informar;

1.3 Não conseguimos pelo sistema do município chegar a esta informação, estamos em contato com o prestador para conseguir tais informações e assim que as tivermos informaremos;”

DOS RECURSOS ACUMULADOS PELO HISB

Conforme já descrito anteriormente, o HISB recebeu, a título de incentivo da Rede de Urgências e Emergências, o montante de R\$ 12.852.498,88, entre 2014 e 2016.

Esses valores foram sendo repassados pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC para a conta bancária UNICRED, agência n.º 1507, conta n.º 12993-3, a mesma conta para a qual os demais recursos do Convênio n.º 03/2012 eram repassados e, ainda, a mesma conta para a qual eram transferidos parte de recursos recebidos pelo Hospital provenientes de planos de saúde.

Em 2016, essa conta bancária teve ingressos da ordem de R\$ 10.673.823,70, dos quais R\$ 8.966.561,59 (cerca de 94% do total) provenientes da Secretaria Municipal de Saúde.

A conta aplicação vinculada a esta mesma conta tinha, ao final de dezembro de 2016, o saldo aplicado de R\$ 3.754.660,34, conforme extrato de aplicação da conta n.º 12993-3, referente a 31 de dezembro de 2016.

De acordo, ainda, com o Balanço Patrimonial do exercício de 2016 do Hospital Infantil Seara do Bem, ao final do exercício a soma de recursos em aplicação alcançava R\$ 10.079.601,59, de modo que, cerca de 37%, correspondem a valores da conta UNICRED, agência n.º 1507, conta n.º 12993-3.

É possível constatar, a partir dos resultados das Demonstrações Contábeis, os expressivos superávits dos exercícios, ano após ano, como também a evolução dos ativos circulantes em contas de aplicação:

Quadro – Resultados Demonstrações Contábeis HISB				
	2013	2014	2015	2016
Ativo Circulante – Bancos c/aplicações, conforme Balanço Patrimonial	2.092.359,79	5.631.794,98	8.414.659,97	10.079.601,59
Superávit Exercício, conforme Demonstração de Resultado do Exercício	1.306.894,72	4.429.710,15	5.128.125,93	2.933.658,07
Fonte: Demonstrações Contábeis do HISB dos exercícios de 2014, 2015 e 2016.				

Cabe destacar que a evolução do superávit e dos saldos em ativos guardam compatibilidade cronológica com ingresso dos recursos recebidos por meio do Termo de Pactuação da Rede de Atenção às Urgências n.º 030/2013, de 16 de junho de 2013, referente ao incentivo financeiro para organização da Rede de Atenção às Urgências.

DA FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE EM 2017

Em maio de 2017, foi realizado o I Monitoramento da Rede de Atenção às Urgências e Emergências do Plano de Ação Regional da Macrorregião de Saúde Serra Catarinense.

Concernente ao Hospital Infantil Seara do Bem (HISB), Porta de Entrada Tipo II, o acompanhamento foi realizado por representantes da Coordenação-Geral de Urgência e Emergência do Departamento de Atenção Hospitalar e de Urgência da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde - CGUE/DAHU/SAS/MS, Gerência do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, RUE/CG e CRI Lages/GC.

Os encaminhamentos propostos no Relatório de Monitoramento atinente ao HISB foram:

“Ao serviço

- ✓ *Utilizar a ferramenta KANBAN para os leitos de emergência;*
- ✓ *Sensibilizar e informar os médicos assistentes em relação aos encaminhamentos para os leitos de retaguarda e UCP;*
- ✓ *Manter e ampliar as ações de fortalecimento da humanização da assistência com base na Política Nacional de Humanização;*
- ✓ *Desenvolver ações para o fortalecimento do NIR através de profissionais exclusivos para execução das atividades a serem realizadas, promover agendas mensais e sempre que necessário, bem como, mantê-lo funcionando 24 horas. Tais ações visam obter mecanismos voltados a qualificação do cuidado, eficiência de leitos, reorganização dos fluxos e processos de trabalho, implantação de equipe de referência para responsabilização pelo acompanhamento dos casos e interface com as centrais de regulação para delinear o perfil de complexidade da assistência. Promover a participação de um médico nas ações no NIR;*
- ✓ *Instituir e validar os protocolos clínicos com linhas de cuidado compatíveis com a vocação do hospital e em consonância com as diretrizes do Ministério da Saúde em ortopedia, neurologia, cardiologia bem como para os principais atendimentos realizados.*
- ✓ *Desenvolver ações para a implantação e fortalecimento da educação permanente para todos os setores do hospital e para todos os profissionais, fomentando ações das diversas áreas para o planejamento e execução das atividades, além da criação de instrumento de avaliação e análise dos resultados possibilitando assim melhor intervenção sempre que necessário.*
- ✓ *Rever em conjunto com a regulação de leitos a regulação plena dos leitos da UTI, leitos clínicos e dos leitos destinados aos pacientes da emergência.*
- ✓ *Dispor de equipe diarista para a o setor da emergência.*
- ✓ *Submeter a regulação da emergência pela CRU.*

Ao Grupo Condutor

- ✓ *Recomenda-se a revisão da pactuação das Portas de Entrada;*

- ✓ *Auxiliar nas ações sugeridas ao Serviço;*
- ✓ *Promover a interlocução entre o hospital e os demais pontos de atenção da rede;*
- ✓ *Sistematizar e acompanhar as ações no hospital.*

Para a SES

- ✓ *Procurar manter um cronograma de monitoramento e capacitação.*
- ✓ *Fomentar ações para contribuir com o fortalecimento da gestão hospitalar e qualidade da assistência;*
- ✓ *Realizar com urgência um módulo de Capacitação para videofonistas e médicos regulares;*
- ✓ *Apoiar as negociações da UPA;*
- ✓ *Apoiar a implantação do Serviço de Atenção Domiciliar.*

Ao Ministério da Saúde

- ✓ *Monitorar a unidade através de visitas periódicas e sugerir adequações.*
- ✓ *Promover apoio técnico para o bom funcionamento do serviço;*
- ✓ *Apoiar as negociações da UPA;*
- ✓ *Apoiar a implantação do Serviço de Atenção Domiciliar.”*

Dois encaminhamentos merecem ser destacados, um deles ao HISB e outro ao Grupo Condutor:

- Ao HISB: Dispor de equipe diarista para a o setor da emergência;
- Ao Grupo Condutor: Recomenda-se a revisão da pactuação das Portas de Entrada;

O encaminhamento do Relatório do Ministério da Saúde referente à oferta de equipe diarista está na mesma linha dos achados dessa constatação que descrevem ausência de equipe médica mínima, presente de forma contínua e ininterrupta para prestar os serviços de “Porta de Entrada”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento, datado de 30 de outubro de 2017, encaminhado através do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC manifestou-se acerca do Relatório Preliminar, nos seguintes termos:

“6. No que se refere ao descumprimento da qualificação do HISB para o recebimento do incentivo financeiro da Rede de Atenção às Urgências, informamos que de posse de vossos apontamentos quanto à falta de equipe presente 24 horas em regime de plantão e não sobreaviso conforme vem acontecendo, nos comprometemos a traçar juntamente com a instituição hospitalar o ajustamento da “Porta de Entrada” conforme previsto nas portarias que deram origem ao Termo de Pactuação 030/2013, porém salientamos que não tivemos até então qualquer reclamação ou falta de assistência aos pacientes que buscaram o atendimento deste serviço.

6.1 – *Quanto à ausência de profissionais com especialização em medicina intensiva, da mesma forma será necessário o ajustamento com a instituição, no sentido de buscar a alocação de profissionais que preencham os requisitos apontados, ou seja, com a titulação de intensivistas.*

6.2 – *Quanto à taxa de ocupação bem abaixo dos 90% preconizados para recebimento do incentivo, conforme demonstrado, sim o hospital ficou bem abaixo desta taxa, o que porém pode ser interpretado não como falha da instituição, e sim pelo alcance das políticas públicas de saúde, que estão permitindo que não tenhamos mais números elevados de crianças necessitando de cuidados de UTI. Faremos uma reavaliação conjunta com a instituição e grupo condutor da RUE, para buscar outras soluções para tal apontamento. Salientamos aqui que a necessidade maior em nossa região é de leitos para UTI Neo-natal, e que infelizmente por orientação do Ministério da Saúde, não podemos habilitar o HISB.*

6.3 – *Quanto ao apontamento da possibilidade de devolução dos recursos repassados ao HISB, em razão da habilitação na Rede de Urgência e Emergência, entendemos não ser o caminho a ser tomado, haja vista que conforme já informado durante as diligências, este prestador é o único hospital de atendimento infantil na região, e vem atendendo de forma satisfatória a todos os municípios referenciados. Porém de posse de vossas orientações faremos uma revisão nos termos e buscaremos que esta instituição através de um termo de ajustamento, ofereça outros serviços necessários à região, a exemplo dos atendimentos de pacientes infantis com transtornos mentais severos e dependentes químicos.*

6.4 – *Quanto à omissão de fiscalização, tanto por parte da Secretaria Municipal de Saúde, quanto do Grupo condutor da Rede de Atenção às Urgências, conforme já informamos no período da auditoria, reconhecemos que não estávamos realizando o devido acompanhamento da rede de urgências e emergências, muito mais por desconhecimento, ficando esta atividade centrada no Grupo Condutor, em grande maioria das vezes a cargo da Regional de Saúde. Após as orientações dos auditores, nossa equipe de Controle, Auditoria e Regulação, passou a participar das discussões do grupo condutor, e assim apropriar-se do conhecimento para poder acompanhar de forma efetiva a referida rede.*

6.5 – Referente à fiscalização realizada pelo Ministério da Saúde, cabe informar que conforme apontado no relatório do monitoramento, o grupo condutor em conjunto com esta secretaria deverá rever a pactuação com a instituição HISB.”

Análise do Controle Interno

A Secretaria Municipal reconheceu a ocorrência das situações nos anos examinados, bem como informou que adotará providências no sentido de regularizá-las. Convém alertar que a continuidade do repasse de recursos por parte da Secretaria ao HISB sem que as questões descritas sejam devidamente regularizadas poderá repercutir na ampliação dos recursos a serem devolvidos ao Fundo Nacional da Saúde pela Secretaria Municipal de Saúde.

Também é importante destacar que o impacto em futura decisão de devolução dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde vai onerar o orçamento municipal da saúde, com prejuízo ao funcionamento dos serviços de saúde, caso o HISB não seja devidamente acionado a devolver os recursos equivalentes.

Convém destacar que não é papel de uma instituição sem fins lucrativos, como o HISB, acumular recursos por meio de suas operações, fato que ficou demonstrado por meio de suas Demonstrações Contábeis citadas neste Relatório, ainda mais considerando que esse ativo acumulado é decorrente de descumprimento de requisitos de qualificação e que resultaram em “economia” aos cofres do hospital.

2.2.6. Tempo excessivo de espera para a realização de consultas e procedimentos.

Fato

Conforme resposta à Solicitação de Fiscalização n.º 201701241/14, evidenciou-se a existência, em 31 de dezembro de 2016, de uma lista de espera para a realização de procedimentos e consultas de média e alta complexidade, variando de seis meses (consulta com endocrinologista/neurologista) até 34 meses (consulta com oftalmologista):

Quadro – Lista de Espera para realização de procedimentos e consultas		
Procedimento/Consulta	Meses de Espera	Número de Pacientes em Espera (posição 31/12/2016)
Consulta Psiquiatra	28	11
Consulta Oftalmologista	34	5.800
Consulta Pneumologista	8	221
Consulta Neurologista	6	416
Consulta Endocrinologista	6	1
Colonoscopia	14	555
Endoscopia	15	1.365
Densitometria	19	446
Eletroneuromiografia	6	135
Holter	9	33
Oculares	14	673
Ecocardiograma	6	545
Ecocardiograma Stress	13	149
Ressonâncias	9	660
Eco com Doppler Venoso	17	1.005
Consulta Neurocirurgião	14	24
Consulta Cirurgião de Coluna	20	52
Ombro	9	327
Joelho	23	81
Quadril	19	99
Fonte: Planilhas disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC por meio de Ofício enviado dia 11 de agosto de 2017, contendo informações a respeito da Fila de Espera para realização dos procedimentos e consultas, em resposta à SF n.º 201701241/14.		

Não é cabível que um cidadão aguarde quase três anos para uma consulta, ou mais de um ano para a realização de exames, muitos desses de extrema importância, como é o caso da Colonoscopia, necessário para o diagnóstico de câncer no intestino. Nesse contexto, salta aos olhos o caso da consulta com oftalmologista, com quase seis mil pacientes na fila de espera.

Cabe à Prefeitura prover soluções para que, se não zeradas, as filas fiquem com um prazo de espera mais razoável. A realização de mutirões e o aperfeiçoamento da gestão na saúde seriam algumas das medidas. Muito se fala em falta de orçamento para a saúde, porém muitas das vezes as longas filas estão diretamente relacionadas à desorganização do sistema.

O acesso por parte da população a consultas médicas e exames especializados no SUS possui um caráter estratégico, pois converge para o aumento no resultado final da Atenção Básica e propicia a integridade e universalidade no acesso ao SUS. Dessa forma, o bom gerenciamento das filas de espera é uma atividade fundamental para garantir o uso racional dos recursos em saúde e o acesso prioritário para os casos com maior risco.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento, datado de 30 de outubro de 2017, encaminhado através do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC manifestou-se acerca do Relatório Preliminar, nos seguintes termos:

“Referente ao tempo de espera de pacientes na fila para realização de consultas de exames, informamos que já tomamos algumas providências no sentido de tornar menor o tempo entre a solicitação e a execução do exame ou consulta, em especial a oftalmologia, realizamos credenciamento para contratação de clínica especializada com oferta de consultas e exames, sem que o paciente precise retornar a fila, na psiquiatria também tivemos o ingresso de profissional por credenciamento, além de outras especialidades que tivemos ingresso de profissionais advindos do concurso público 01/2016, empossados em 2017. Quanto a oferta de exames estamos em fase de lançamento de edital de chamada pública para contratação de prestadores interessados no atendimento ao SUS. No sentido do melhor gerenciamento das filas, estamos concluindo a implantação do SISREG ambulatorial sistema de regulação disponibilizado pelo Ministério da Saúde, que fará gestão da transparência das filas.”

Análise do Controle Interno

A Secretaria Municipal reconheceu a existência do caso relatado, bem como informou que adotará providências no sentido de corrigir o problema.

2.2.7. Intespentividade no envio de informação referente ao Convênio 67/2014.

Fato

Apesar de a equipe de auditoria ter solicitado diversas vezes dados a respeito do convênio 67/2014, não houve resposta da unidade auditada. As solicitações foram realizadas nos dias 19/07 (SF 201700973/06), 04/09 (e-mail) e 11/09/2017(e-mail), além de reiterados pedidos por via telefônica.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento, datado de 30 de outubro de 2017, encaminhado através do Ofício nº 481/2017/GAPRE, de 06 de novembro 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC manifestou-se acerca do Relatório Preliminar, nos seguintes termos:

“Informamos que as informações referentes ao convênio 67/2014, foram escaminhadas por e-mail nas datas de 20 e 22/09/2017, porém estamos reencaminhando tais informações novamente para o e-mail dos auditores.”

Análise do Controle Interno

Foram enviados e-mails nos dias 04 e 11 de setembro de 2017 solicitando a documentação para que o relatório preliminar pudesse ser finalizado. Porém, conforme manifestação da Unidade, os arquivos foram disponibilizados apenas no dia 20 de setembro de 2017, data em que o relatório preliminar já havia sido finalizado, inviabilizando sua análise.

3. Conclusão

O exame realizado apurou impropriedades e irregularidades no uso dos recursos federais do bloco de média e alta complexidade repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Lages/SC entre 2014 e 2016, conforme a seguir resumidas:

- Ausência de conferência da produção referente aos procedimentos de diagnóstico em laboratório clínico;
- Deficiência na rotina de comprovação por parte do Centro de Terapia Renal das sessões de hemodiálise realizadas;
- Ausência de cobrança, por parte da Secretaria Municipal de Saúde de Lages/SC, de prestação de contas financeira dos recursos repassados ao Hospital Infantil Seara do Bem no total de R\$ 28.087.040,99;
- Pagamento ao Hospital Infantil Seara do Bem antes da conferência da produção hospitalar e ambulatorial por parte do Setor de Controle e Avaliação; e
- Descumprimento dos requisitos de qualificação por parte do HISB para recebimento de incentivos financeiros, resultando no repasse indevido do Fundo Municipal de Saúde, no montante de R\$ 12.852.498,88.

Ordem de Serviço: 201700717

Município/UF: Lages/SC

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 668229

Unidade Examinada: PREFEITURA DO MUNICIPIO DE LAGES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 25.033.760,50

1. Introdução

A ação de controle no Município de Lages/SC, realizada no período de 11 a 15 de setembro de 2017, no âmbito do Programa de Fiscalização de Entes Federados, teve como objetivo analisar as obras do Sistema de Esgotamento Sanitário Araucária, obra do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC que conta com utilização de recursos do Termo de Compromisso n. 0350858-60/2011, assinado em 25 de novembro de 2011 entre a Prefeitura de Lages/SC e o Ministério das Cidades.

São Recursos Federais transferidos por meio da Ação 1N08 – Apoio a sistemas de esgotamento sanitário em municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes, Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, e que tem um investimento atualizado de R\$ 25.033.760,50, sendo o repasse federal de 24.386.754,06 e emprego de R\$ 647.006,44 como contrapartida.

Nesta fiscalização, avaliou-se a adequação das análises técnicas empreendidas tanto pela mandatária (CAIXA) como pela conveniente (Prefeitura), a adequação dos projetos, a aderência ao planejamento local, a legalidade das licitações (amostragem de 100%), a economicidade das contratações, o cronograma da obra, a qualidade da execução das obras, a regularidade dos pagamentos e das prestações de contas e o atingimento dos objetivos do empreendimento.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito

de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Do Contrato de Repasse.

Fato

Por meio de análise aos dados constantes do Portal da CAIXA (Acompanhamento de Obras), bem como à documentação do Termo de Compromisso n. 0350858-60/2011, disponível na Gerência Regional da Caixa Econômica Federal, e na documentação presente na Prefeitura de Lages/SC, coletamos as seguintes informações referentes ao Termo de Compromisso:

Dados Iniciais:

Concedente: Ministério das Cidades (CNPJ n. 03.353.358/0001-96).

Conveniente: Município de Lages/SC (CNPJ n. 82.777.301/0001-90).

Objeto: Sistema de Esgotamento Sanitário no Bairro Araucária em Lages/SC.

Data assinatura: 25/11/2011.

Prazo de execução previsto: 31/10/2016 (731 dias do início das obras 01/01/2014)

Data de término de vigência (atual): 30/12/2017.

Investimento atualizado: valor global de R\$ 25.033.760,50, sendo o repasse de R\$ 24.386.754,06 e R\$ 647.006,44 como contrapartida a ser aportada pelo Município.

Situação do Empreendimento: em execução/atrasado (percentual de execução de 66,36% - data da última medição, agosto de 2017).

Liberação de Recursos e Dados Financeiros:

Dados bancários: Caixa Econômica Federal, Agência 0420, Conta Corrente n. 006.647181-4.

Valor liberado: R\$16.298.462,22.

Programa e Ação: PTRES 1751201221N080001

O empreendimento faz parte do Plano Plurianual de 2008/2011 e compõe ações do plano estratégico PAC 2. Contou com recursos transferidos da União por meio da Ação 1N08 – Apoio a sistemas de esgotamento sanitário em municípios com mais de 50 mil habitantes, parte do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Em 2011, por intermédio do Ministério das Cidades, a Ação teve montante aplicado pela União no valor de R\$646.322.790, o que remete a 361.544 famílias beneficiadas. O Programa, no ano, teve investimento da ordem de 2,2 bilhões de reais.

Do empreendimento:

As obras referem-se ao sistema de esgotamento sanitário no município de Lages/SC, denominado Sistema Araucária.

O projeto, em linhas gerais, compõe-se de uma estação de tratamento de efluentes com capacidade de vazão de 107 l/s; seis estações elevatórias, implantação de 37.199,52 metros lineares de rede, compondo-se de 4.935 ligações domiciliares.

Licitação e Evolução:

Para execução do empreendimento foram realizados os seguintes certames:

- Projetos Executivos e Fiscalização da Obra: Concorrência n. 04/2012, Contrato n. 02/2013, Consórcio entre Empresas PROSUL e LArt Arquitetura (CNPJ n. 17.331.790/0001-90), R\$ 1.219.195,78. Contrato analisado pela CGU/SC.
- Trabalho Técnico Social: Concorrência n. 05/2012 Acordar Treinamentos Ltda -ME (CNPJ n. 12.927.815/0001-08), R\$ 670.000,00. Contrato analisado pela CGU/SC.
- Aquisição do Sistema de Aeração: Concorrência 02/5015, Contrato n. 068/2014, Krieger Metalúrgica Indústria e Comércio Ltda (CNPJ 83.842.393/0001-08), R\$ 4.995.800,00. Instalação em execução. Contrato analisado pela CGU/SC.
- Execução do Sistema de Esgotamento, Concorrência n. 01/2014, Contrato n. 054/2014, STC Serviços de Terraplenagem e Construção Ltda (CNPJ n. 79.242.434/0001-58), R\$ 17.761.716,77. Obra em execução. Contrato analisado pela CGU/SC.

2.2.2. Atraso no cronograma físico.

Fato

O empreendimento, regido por Termo de Compromisso assinado em 25 de novembro de 2011, está com atraso na sua execução, estando o atual estágio de evolução financeiro próximo de 66%, conforme medição de agosto de 2016.

A previsão inicial era de execução em 24 meses a partir do efetivo início das obras. Em primeiro de janeiro de 2014 iniciou-se a construção, ou seja, até 31 de outubro de 2016 o objeto deveria estar concluído.

Nesse interim, o empreendimento já teve empresa executora que alegou demora na entrega dos projetos executivos, teve troca de empreiteira, teve realização de nova licitação e contratação, e por aí seguem as usuais e frequentes queixas a que se imputam o atraso.

De prático, em visita ao local do empreendimento no mês de setembro, observou-se ritmo de trabalho adequado, estando a vigência do Termo de Compromisso atualizada para trinta de dezembro de 2017.

Tampouco, até a data da visita, nenhuma interferência ou objeções à finalização do empreendimento, como regularização fundiária, solução construtivas a ser definida, ou outras imprevisibilidades são relatadas, salvo o replanejamento financeiro (Repactuação). A

Repactuação é etapa corriqueira no acompanhamento da CAIXA, e visa dar adequação de rumo ao empreendimento contratado, quando são reanalisados quantitativos não consumidos, esgotados e os necessários para a finalização da obra.

A Repactuação (com informações de outubro de 2017) ainda estava em fase de análise.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos públicos está adequada, está atingindo seu macro objetivo, porém, ressalta-se o seguinte ponto detectado durante a fiscalização:

- Atraso na execução do empreendimento.