Secretaria Federal de Controle Interno

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V04º Ciclo

Número do Relatório: 201701310

Sumário Executivo Aquidauana/MS

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre dez Ações de Governo executadas no município de Aquidauana/MS em decorrência da 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 05 a 12 de abril de 2017.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas, aplicação de questionários e cruzamento de dados.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União-CGU.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - gestores federais dos programas de execução descentralizada - apresentará situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas

desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela CGU.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. 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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	45614
Índice de Pobreza:	37,66
PIB per Capita:	8.622,02
Eleitores:	32245
Área:	16959

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 EDUCACAO	Educação Básica	1	2.865.868,21
	Educação de qualidade para todos	1	976.540,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		**2**	**3.842.408,21**
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	31.018.342,62
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		**3**	**31.018.342,62**
MINISTERIO DAS CIDADES	PLANEJAMENTO URBANO	3	1.842.301,57
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		**3**	**1.842.301,57**
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	1	12.760,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS COMUNICACOES		**1**	**12.760,00**

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	599.216,51
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO		**1**	**599.216,51**
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		**10**	**37.315.028,91**

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 22 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, foram detectadas ocorrências demonstradas por Ministério e Programa de Governo, dentre as quais, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

01) Em relação a fiscalização realizada no âmbito do Programa 2030 - Educação Básica / Ação12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil, com o objetivo de apurar a regularidade na aplicação dos recursos federais destinados à construção de três unidades de educação infantil situadas no Município de Aquidauana/MS, verificou-se:

- Cláusulas restritivas nos instrumentos convocatórios de licitações realizadas;

- Favorecimento à contratada: ausência de garantia do contrato nº 113/2014 contrariando disposição do instrumento convocatório;

- Avaliação da execução física das obras: ritmo lento em algumas creches e, obra paralisada, mas valores totalmente pagos, com consequente Superfaturamento quantitativo de R$282.314,71 na execução das obras da Creche, decorrente de pagamentos por serviços medidos, mas não executados; e

02) Em relação a aplicação dos recursos do Programa 2030 – Educação Básica / Ação 8744 – Apoio a alimentação escolar na educação básica (PNAE) no Município de Aquidauana/MS, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades que acabam por impactar o desenvolvimento do Programa, tais como:
- O Município não atende ao parâmetro numérico de nutricionistas estabelecido pela Resolução CFN nº 465/2010;
- Atuação não efetiva do Conselho de Alimentação Escolar;
- Instalações físicas/equipamentos inadequados para o preparo das refeições;
- Pregão Presencial nº 01/2017: Favorecimento pelo pregoeiro e conluio entre empresas na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, onerando o resultado licitatório em R$ 78.610,00;

- Pregão Presencial nº 02/2016: Sobrepreço de R$ 159.592,00 na aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar;
- Pregão Presencial nº 02/2016: Favorecimento pelo pregoeiro e conluio entre empresas na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, onerando o resultado licitatório em R$ 132.278,00;
- Falta de merenda nas escolas do município de Aquidauana/MS

03) Quanto ao programa de fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, especificamente no que diz respeito à ação 8585, relativa à atenção à saúde da população para procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC), constatou-se a inobservância ao regime jurídico-constitucional próprio pela Prefeitura Municipal na gestão de bens e serviços requisitados ao Hospital da Cidade, visto que extrapola a abrangência legal da requisição administrativa ao determinar, por decreto, a intervenção em sua personalidade jurídica, assumindo inclusive poderes para dispor de seu ativo financeiro, o que vai de encontro ao disposto na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, art. 15, XIII, e também no Código Civil, arts. 1.228 e 1.196. Essa falha ocasiona conflito de interesses no âmbito da gestão e do controle municipais, o que inclusive foi causa de algumas constatações presentes neste relatório.

No âmbito dos profissionais de saúde, identificaram-se inconsistências de cargas horárias ou acumulação de cargos públicos em 56,5% dos médicos contratados pelo Município e 96,15% daqueles contratados pelo Hospital da Cidade.

Em complemento, foi constatado que os instrumentos formais e contratualização não cumprem com os requisitos mínimos constantes da Portaria supramencionada e que o procedimento de definição, pelo Município, de metas e indicadores de desempenho apresenta fragilidade e, verificou-se o descumprimento do Termo de Contratualização nº 01/2011, firmado com a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade), com relação aos repasses de recursos, que foram efetuados com menor vinculação ao cumprimento de metas do que o determinado.

Por fim, no tocante à gestão financeira dos recursos do bloco de financiamento de Média e Alta Complexidade, verificou-se a falta de comprovação da aplicabilidade de despesas que totalizam R$1.388.305,43 e a perda de rastreabilidade na aplicação de R$1.114.000,00 devido à movimentação bancária indevida entre contas do Fundo Municipal de Saúde. Também foi detectada fragilidade dos controles internos contábeis, ocasionada pela prática indevida de pagamento de despesas sem prévia anuência do setor contábil e autorização do ordenador de despesa.

04) Em outro programa, 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica transferidos do Fundo Nacional de Saúde, verificou-se que a gestão dos recursos financeiros federais descentralizados ao Município de Aquidauana/MS para aplicação nas ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Perda de rastreabilidade por transferência de recursos financeiros federais no montante de R$ 898.708,99;

- Ausência de comprovação da regular aplicação do montante de R$ 9.322.133,12 em ações e serviços de saúde no atendimento à população do município, em virtude da restrição de escopo imposta pela indisponibilidade das documentações comprobatórias das despesas solicitadas ao gestor municipal; além disso, houve a não apresentação de processos licitatórios cujos objetos foram financiados com recursos da Atenção Básica ocasionando limites na avaliação da gestão dos recursos financeiros transferidos para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde.

05) Quanto ao Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família, nota-se a ocorrência falhas estruturais das Unidades Básicas de Saúde – UBS, além da inutilização de equipamentos ocasionada por defeitos, como compressores utilizados nos aparelhos de inalação, autoclave e caneta odontológica; contratação irregular de Agentes Comunitários de Saúde - ACS por meio de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado sem o correspondente processo seletivo público e contratação direta de médicos, cirurgiões dentistas, enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliar em saúde bucal por meio de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado sem o correspondente concurso público, para atuarem nas Equipes de Saúde da Família;

6) Em relação ao Telecentro da Associação da Comunidade Negra Rural Quilombola Furnas dos Baianos (Aquidauana/MS), verificou-se que os computadores adquiridos com recursos públicos federais estão há mais de seis anos sem qualquer utilização e atualmente sem conexão com a *internet*, ou seja, sem o cumprimento dos objetivos do Programa.

07) Por fim, quanto a aplicação dos recursos do Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / Ação 2A60 – Serviços de Proteção Social Básica, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Lancha da assistência social encontra-se danificada e sem utilização pela Prefeitura de Aquidauana/MS, configurando prejuízo material. Descumprimento de condicionalidade para recebimento do Piso Básico Variável-PBV no valor mensal de R$ 7.000,00. Desvio de objeto na aplicação dos recursos federais recebidos;
- Inexistência de equipe volante do CRAS I da Prefeitura de Aquidauana/MS a despeito do recebimento de recursos federais correspondentes;
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos sem funcionamento durante o exercício de 2017;
- O CRAS I atende parcialmente à meta de desenvolvimento em relação à dimensão Recursos Humanos;
- Sobrepreço de R$ 86.586,90 na realização do Pregão Presencial nº 35/2016 para a aquisição de gêneros alimentícios;
- Movimentação indevida de R$ 267.731,36 em recursos da conta específica do PSB para outras contas da Prefeitura. Não comprovação da aplicação dos recursos devido à perda de rastreabilidade financeira;
- Pregão Presencial nº 35/2016: Favorecimento pelo pregoeiro a empresas na aquisição de gêneros alimentícios, gerando prejuízo de R$ 7.507,20 à Administração Pública.

Apesar de esta análise estar segmentada por área ministerial, não se deve perder de vista aqueles aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais fortemente as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias relevantes.

Ordem de Serviço: 201700756
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: AQUIDAUANA GABINETE DO PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 2.865.868,21

1. Introdução

Trata-se de fiscalização realizada no âmbito do Programa 2030 - Educação Básica / Ação12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil, com o objetivo de apurar a regularidade na aplicação dos recursos federais destinados à construção de três unidades de educação infantil situadas no Município de Aquidauana/MS.

As unidades estão sendo implementadas por meio do Termo de Compromisso PAC 202740/2012, celebrado no dia 28 de maio de 2012 no valor previsto de R$4.235.273,22 em aportes federais, no qual a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS comprometeu-se a executar ações relativas ao Pró-Infância, no âmbito do PAC 2, de acordo com as especificações dos projetos fornecidos e aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em conformidade com os requisitos da legislação aplicada e demais condicionantes.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 06 e 12 de abril de 2017. Nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos e todos os documentos solicitados foram fornecidos.

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. Ausência de Cronograma de Desembolso.

Fato

Trata-se de fiscalização realizada com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de Recursos Federais destinados à construção de três unidades de educação infantil tipo “B”, situadas no Município de Aquidauana/MS, denominadas: (1) 12258 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001; (2) 12259 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002 e (3) 12260 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 003.

As unidades estão sendo implementadas por meio do Termo de Compromisso PAC 202740/2012 que foi celebrado no dia 28 de maio de 2012, no valor de R$4.235.273,22, no qual a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS compromete-se a executar, considerando o que dispõe a Lei n° 11.578, de 26 de novembro de 2007, as ações relativas ao Pró-Infância, no âmbito do PAC 2, de acordo com as especificações dos projetos fornecidos ou aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e em conformidade com os requisitos da lei supramencionada e demais condicionantes.

Após examinar a documentação pertinente, constatou-se que não há no Termo de Compromisso cronograma de desembolso nem discriminação de quais etapas ou fases da execução do objeto deveriam ser atingidas ou concluídas para a liberação dos recursos financeiros pelo FNDE, contrariando-se o disposto nos artigos 3º e 4º da Lei n° 11.578, de 26 de novembro de 2007:

> *"Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso: (Vide Decreto nº 8.152, de 2013)*
> *I – identificação do objeto a ser executado;*
> *II – metas a serem atingidas;*
> *III – etapas ou fases de execução;*
> *IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;*
> ***V – cronograma de desembolso**;*
> *VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e*
> *VII – comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.*
>
> *Art. 4º Os recursos financeiros* ***serão liberados aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios conforme o cronograma de desembolso estabelecido no termo de compromisso,*** *mediante depósito em conta vinculada mantida em instituição financeira oficial".* (original sem grifo)

Assim sendo, a fragilidade nas informações referentes ao Cronograma de Desembolso prejudica a análise sobre o motivo da paralisação das obras das unidades (1) 12258 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001 – Vila Pinheiro e (2) 12259 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002 – Vila São Pedro, que tiveram suas últimas medições realizadas em outubro de 2015, uma vez que não se pode concluir que o ritmo lento da execução das obras teria decorrido dos atos de gestão da Prefeitura Municipal (considerando cronograma de desembolso das parcelas vinculado ao atingimento de etapas da obra) ou do atraso na liberação dos repasses financeiros pelo FNDE (considerando cronograma de desembolso em datas pré-definidas).

Como pode-se avaliar pela tabela abaixo, as obras foram paralisadas em outubro de 2015, logo após o penúltimo desembolso do FNDE que foi realizado em 10 de setembro de 2015. Não foi possível identificar um padrão para as liberações realizadas, pois mesmo com o início das obras das creches 001 e 002 somente em setembro/2014, o FNDE liberou até

julho/2013, catorze meses antes, o montante de 30,0% dos recursos totais previstos para as três creches, sendo que à época da liberação destes recursos somente uma creche estava em execução (creche 003).

Tabela de desembolso do FNDE

Parcela	Valor	Emissão	OB
1	847.054,65	29/05/2012	2012OB630704
2	423.527,32	24/07/2013	2013OB630794
3	423.527,33	14/01/2015	2015OB630010
1	282.351,54	16/01/2015	2015OB630094
2	352.939,43	03/02/2015	2015OB630380
1	141.175,77	03/02/2015	2015OB630354
3	282.351,55	10/09/2015	2015OB810874
2	112.940,62	11/02/2016	2016OB805203
Total:	**2.865.868,21**		

Fonte: FNDE na data de 30 de março de 2017.

Após a liberação das duas primeiras parcelas, o FNDE não liberou nenhum recurso em 2014. Em 2015, justamente no período em que ocorria a execução simultânea das três unidades, o FNDE liberou recursos somente em três meses (janeiro, fevereiro e setembro) do ano, perfazendo um total de 35,0% dos recursos totais previstos.

Assim sendo, não houve um padrão de liberação de recursos de acordo com o nível de execução das obras, pois foram liberados 30% dos recursos totais previstos com somente uma creche em execução e no momento em que havia a execução das três creches simultaneamente houve uma liberação de 35% dos recursos previstos. Uma nova liberação de recursos de 3,9% ocorreu somente no ano de 2016.

O Termo de Compromisso em questão não contemplava Cronograma de Desembolso indicando, claramente, em relação aos quantitativos, as metas e serviços, a descrição dos recursos financeiros a serem despendidos em cada etapa das construções.

Isto não condiz com as boas regras de aplicação dos recursos públicos, e o resultado final tende a ser desastroso, pois não há a liberação paulatina dos recursos, de acordo com o desempenho da contratada, gerando incerteza na evolução dos serviços sem a garantia da contraprestação da liberação dos recursos pelo FNDE.

De outra forma não é possível avaliar sem um Cronograma de Desembolso se, apesar da aparente anormalidade na liberação dos recursos pelo FNDE, a interrupção das demais parcelas ocorreram em razão do atraso na execução das obras pelas empresas contratadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada sobre este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos relatados neste item, a análise do Controle Interno sobre a informação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

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. Informação sobre a execução do Termo de Compromisso PAC 202740/2012.

Fato

O Termo de Compromisso PAC nº 202740, de 28 de maio de 2012, foi assinado pelo então Prefeito de Aquidauana/MS (CPF nº ***.271.881-**) objetivando a construção de três unidades de educação infantil tipo “B” (creches/pré-escolas) com recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no montante de R$ 4.235.273,22.

Para executar as obras das unidades de educação infantil, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS instaurou cinco procedimentos licitatórios, a saber:

- Tomada de Preços nº 08/2012 – Obra da Creche do Bairro Nova Aquidauana;

- Tomada de Preços nº 09/2012 e Concorrência nº 01/2014 – Obra da Creche da Vila São Pedro;

- Tomada de Preços nº 10/2012 e Concorrência nº 02/2014 – Obra da Creche da Vila Pinheiro.

Abaixo, são descritos os eventos ocorridos na condução das licitações de cada uma das creches:

1) Obra da Creche do Bairro Nova Aquidauana

<u>- Tomada de Preços nº 08/2012</u>

A presente licitação teve por objetivo selecionar empresa do ramo da construção civil para executar obra de uma unidade de educação infantil no Bairro Nova Aquidauana, no

Município de Aquidauana/MS, com recursos do FNDE. O orçamento estimado da obra, a partir de projeto básico elaborado pelo FNDE, foi de R$ 1.411.757,74.

Em 09 de agosto de 2012, o então Prefeito Municipal autorizou a deflagração do certame, com a sessão de julgamento ficando marcada para o dia 29 de agosto de 2012, às 08:00 hs.

Como se verificou no processo administrativo, não houve muitas empresas interessadas na licitação visto que apenas uma compareceu na sessão de julgamento: Via Park Materiais de Decoração Eireli (CNPJ nº 11.857.007/0001-40).

Não obstante o interesse, a empresa Via Park Materiais de Decoração Eireli acabou por ser inabilitada na Tomada de Preços nº 08/2012 em razão da não apresentação de certidão negativa que comprovasse sua regularidade perante a Justiça do Trabalho.

Desse modo, com o certame fracassado, houve designação de nova data para a licitação, 26 de setembro de 2012, conforme aviso publicado em jornal de grande circulação, bem como nos diários oficiais do Estado e da União.

Nessa nova oportunidade, duas empresas adquiriram o edital do certame, Via Park Materiais de Decoração Eireli (CNPJ nº 11.857.007/0001-40) e Congeo Construção e Comércio (CNPJ nº 08.374.353/0001-63), muito embora apenas a primeira tenha comparecido à sessão de julgamento, da qual se sagrou vencedora com o preço de R$ 1.411.573,56.

Em seguida, o certame foi homologado e adjudicado, resultando na celebração do contrato nº 179/2012, assinado em 29 de setembro de 2012 pelo então prefeito e pelo representante da empresa Via Park (CPF nº ***.756.036-**).

Por fim, em 17 de dezembro de 2012 foi expedida a ordem de serviço para início das obras da creche por parte da empresa Via Park Materiais de Decoração Eireli.

2) Obra da Creche da Vila São Pedro

<u>- Tomada de Preços nº 09/2012</u>

A licitação teve por objetivo selecionar empresa do ramo da construção civil para executar obra de uma unidade de educação infantil na Vila São Pedro, no Município de Aquidauana/MS, com recursos do FNDE. O orçamento estimado da obra, a partir de projeto básico elaborado pelo FNDE, foi de R$ 1.411.757,74.

Em 09 de agosto de 2012, o então Prefeito Municipal autorizou a deflagração do certame, com a sessão de julgamento ficando marcada para o dia 29 de agosto de 2012, às 09:30 hs.

Como se verificou no processo administrativo, não houve muitas empresas interessadas na licitação visto que apenas uma compareceu na sessão de julgamento: Via Park Materiais de Decoração Eireli (CNPJ nº 11.857.007/0001-40).

Conforme informações constantes da ata da sessão de julgamento (fl. 486), a empresa Via Park foi habilitada e venceu a licitação com o menor preço de R$ 1.411.738,30. Entretanto, inexplicavelmente e sem qualquer justificação nos autos, nova data para a Tomada de Preços nº 09/2012 foi designada para o dia 26 de setembro de 2012 em razão do suposto fracasso da licitação ocorrida no dia 29 de agosto de 2012.

Nessa nova fase da Tomada de Preços nº 09/2012, duas empresas adquiriram o edital do certame, Construbrás Construtora do Brasil (CNPJ nº 06.333.535/0001-60) e Congeo Construção e Comércio (CNPJ nº 08.374.353/0001-63), muito embora apenas a primeira tenha comparecido à sessão de julgamento, da qual se sagrou vencedora com o preço de R$ 1.411.132,85.

Em seguida, o certame foi homologado e adjudicado, resultando na celebração do contrato nº 180/2012, assinado em 29 de setembro de 2012 pelo então prefeito e pelo representante da empresa Construbrás (CPF nº ***.756.036-**), mesmo indivíduo que representou a empresa Via Park na Tomada de Preços nº 08/2012.

Antes de prosseguir na análise do processo, importa mencionar que o então prefeito (CPF nº ***.271.881-**) foi candidato à reeleição, vencendo a disputa ocorrida em outubro de 2012, porém teve o registro de sua candidatura cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral em 19 de novembro de 2012, o que acabou por conduzir o segundo colocado da disputa eleitoral (CPF nº ***.142.781-**) ao cargo de Prefeito Municipal a partir de janeiro de 2013.

Retornando ao processo, verificou-se que não houve impulso oficial após a celebração do contrato, sem emissão de ordem de serviço, designação de fiscal do contrato, ou outro ato relacionado à obra. O que houve em seguida, já no mandato do novo prefeito, foi a juntada ao processo do Comunicado Interno nº 08, de 08 de abril de 2013, em que o Controlador Interno da Prefeitura de Aquidauana/MS (CPF nº ***.812.101-**) indicava supostas irregularidades na condução do processo da Tomada de Preços nº 09/2012, recomendando o encaminhamento dos autos à procuradoria do Município para as providências de sua alçada.

Dessa forma, em 30 de abril de 2013, o Procurador Geral do Município (CPF nº ***.986.691-**) opinou ao Prefeito Municipal no sentido de anular a Tomada de Preços nº 09/2012, bem como o contrato nº 180/2012, o que de fato ocorreu com o despacho do prefeito em 02 de maio de 2013. Ato contínuo, o contrato administrativo nº 180/2012 foi rescindido unilateralmente em 08 de maio de 2013. Em face dessa decisão, a empresa Construbrás se insurgiu por meio de recurso protocolado em 29 de maio de 2013, o qual não foi conhecido por suposta intempestividade.

Inconformada com as decisões da Prefeitura Municipal, a empresa Construbrás recorreu ao Poder Judiciário em razão das supostas ilegalidades perpetradas pela administração que culminaram na rescisão unilateral do contrato.

Conforme se verificou no sítio do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, em 21 de junho de 2016, o Juiz de Direito, titular da 1ª Vara Cível de Aquidauana/MS, julgou o pedido da Construbrás parcialmente procedente (autos nº 0800281-10.2014.8.12.0005), determinando a anulação da rescisão unilateral do contrato nº 180/2012, bem como

condenando o Município de Aquidauana/MS a reembolsar as custas e despesas processuais e pagar R$ 10.000,00 em honorários ao advogado da Construbrás.

Deixando a lide entre a Prefeitura e a empresa Construbrás de lado, constatou-se que em 2014 novo processo licitatório (concorrência nº 01/2014) foi instaurado para selecionar empresa para executar a obra da creche da Vila São Pedro, a qual, nesse momento (2014), sequer tinha sido iniciada, muito embora uma empresa tenha sido contratada quase dois anos antes com esse objetivo.

- Concorrência nº 01/2014

O referido processo licitatório, Concorrência nº 01/2014, foi instaurado em 22 de abril de 2014, com sessão de julgamento marcada para o dia 02 de junho de 2014. O orçamento estimado da obra, nesse caso, foi maior que o previsto na Tomada de Preços nº 09/2012 em vista do aporte de contrapartida pela Prefeitura de Aquidauana/MS, o que redundou no valor total estimado de R$ 1.820.213,66.

Na sessão de julgamento, compareceram quatro empresas: Rocha & Soares Ltda. (CNPJ nº 36.790.269/0001-66), Via Park Tecnologias e Construções (CNPJ nº 11.857.007/0001-40), Gimenez Engenharia Ltda. (CNPJ nº 04.381.032/0001-35) e Gomes & Azevedo Ltda. (CNPJ nº 03.688.640/0001-24). Dessas, apenas as empresas Gimenez Engenharia e Gomes & Azevedo foram habilitadas, sendo a Via Park inabilitada por irregularidade em seu registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia e ausência de atestado de capacidade técnica; enquanto a Rocha & Soares não conseguiu prosseguir no certame porque o atestado de capacidade técnica operacional não era compatível com o objeto da licitação.

Em razão dessas inabilitações, apenas a empresa Via Park apresentou recurso administrativo, o qual foi conhecido, porém no mérito desprovido, conforme decisão de 17 de junho de 2014.

Em seguida, os envelopes com as propostas das empresas Gimenez Engenharia e Gomes & Azevedo foram abertos, sendo a última declarada vencedora com o menor preço de R$ 1.741.149,87.

Após a homologação e adjudicação, firmou-se entre a Prefeitura de Aquidauana/MS e a empresa Gomes & Azevedo o contrato nº 112/2014, de 27 de junho de 2014, com vigência prevista de doze meses contados da assinatura do instrumento. Já em 24 de junho de 2015, as partes assinaram o primeiro termo aditivo ao contrato nº 112/2014 prorrogando o prazo de vigência até 29 de junho de 2016.

3) Obra da Creche da Vila Pinheiro

- Tomada de Preços nº 10/2012

Essa licitação teve por objetivo selecionar empresa do ramo da construção civil para executar obra de uma unidade de educação infantil no Bairro Vila Pinheiro, no Município de

Aquidauana/MS, com recursos do FNDE. O orçamento estimado da obra, a partir de projeto básico elaborado pelo FNDE, foi de R$ 1.411.757,74.

Em 09 de agosto de 2012, o então Prefeito Municipal autorizou a deflagração do certame, com a sessão de julgamento ficando marcada para o dia 29 de agosto de 2012.

Como se verificou no processo administrativo, não houve muitas empresas interessadas na licitação visto que apenas uma compareceu na sessão de julgamento. Não obstante o interesse, a empresa Via Park Materiais de Decoração Eireli (CNPJ nº 11.857.007/0001-40) acabou por ser inabilitada na Tomada de Preços nº 10/2012 em razão da não apresentação de certidão negativa que comprovasse sua regularidade perante a Justiça do Trabalho.

Desse modo, com o certame fracassado, houve designação de nova data para a licitação, 26 de setembro de 2012, conforme aviso publicado em jornal de grande circulação, bem como nos diários oficiais do Estado e da União.

Nessa nova oportunidade, duas empresas adquiriram o edital do certame, Construbrás Construtora do Brasil (CNPJ nº 06.333.535/0001-60) e Congeo Construção e Comércio (CNPJ nº 08.374.353/0001-63), muito embora apenas a primeira tenha comparecido à sessão de julgamento, da qual se sagrou vencedora com o preço de R$ 1.411.738,30.

Em seguida, o certame foi homologado e adjudicado, resultando na celebração do contrato nº 181/2012, assinado em 29 de setembro de 2012 pelo então prefeito e pelo representante da empresa Construbrás (CPF nº ***.756.036-**), mesmo indivíduo que representou a empresa Via Park na Tomada de Preços nº 08/2012.

Após a celebração do contrato, verificou-se que não houve qualquer impulso oficial no processo, sem emissão de ordem de serviço, designação de fiscal do contrato, ou outro ato relacionado à obra. O que houve em seguida, já no mandato do novo Prefeito, foi a juntada ao processo do Comunicado Interno nº 09, de 08 de abril de 2013, em que o Controlador Interno (CPF nº ***.812.101-**) indicava supostas irregularidades na condução do processo da licitação, recomendando o encaminhamento dos autos à procuradoria do Município para as providências de sua alçada.

Dessa forma, em 30 de abril de 2013, o Procurador Geral do Município (CPF nº ***.986.691-**) opinou ao Prefeito Municipal no sentido de anular a Tomada de Preços nº 10/2012, bem como o contrato nº 181/2012, o que de fato ocorreu com o despacho do prefeito em 02 de maio de 2013. Ato contínuo, o contrato administrativo nº 181/2012 foi rescindido unilateralmente em 08 de maio de 2013. Em face dessa decisão, a empresa Construbrás se insurgiu por meio de recurso protocolado em 29 de maio de 2013, o qual não foi conhecido por suposta intempestividade.

Inconformada com as decisões da Prefeitura Municipal, a empresa Construbrás recorreu ao Poder Judiciário em razão das supostas ilegalidades perpetradas pela administração que culminaram na rescisão unilateral do contrato.

Em pesquisas no sítio do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, constatou-se que em 21 de junho de 2016, o Juiz de Direito titular da 1ª Vara Cível de Aquidauana/MS julgou o pedido da Construbrás parcialmente procedente (autos nº 0800281-10.2014.8.12.0005), determinando a anulação da rescisão unilateral do contrato nº 181/2012, bem como condenando o Município a reembolsar as custas e despesas processuais e pagar R$ 10.000,00 em honorários ao advogado da Construbrás.

Deixando a lide entre a Prefeitura e a empresa Construbrás de lado, verificou-se que em 2014 novo processo licitatório (concorrência nº 02/2014) foi instaurado para selecionar empresa para executar a obra da creche da Vila Pinheiro.

<u>- Concorrência nº 02/2014</u>

O referido processo licitatório, Concorrência nº 02/2014, foi instaurado em 22 de abril de 2014, com sessão de julgamento marcada para o dia 02 de junho de 2014. O orçamento estimado da obra, nesse caso, foi maior que o previsto na Tomada de Preços nº 10/2012 em vista do aporte de contrapartida da Prefeitura de Aquidauana/MS, o que redundou no valor total estimado de R$ 1.820.213,66.

Na sessão de habilitação e julgamento, compareceram três empresas: Rocha & Soares Ltda., Via Park Tecnologias e Construções, e Gomes & Azevedo Ltda. Dessas, apenas a empresa Gomes & Azevedo foi habilitada, sendo a Via Park inabilitada por irregularidades em seu registro no CREA e ausência de atestado de capacidade técnica; enquanto a Rocha & Soares Ltda. não conseguiu prosseguir no certame porque o atestado de capacidade técnica operacional não era compatível com o objeto da licitação.

Em razão dessas inabilitações, apenas a empresa Rocha & Soares Ltda. apresentou recurso administrativo, o qual foi conhecido, porém no mérito desprovido, conforme decisão de 17 de junho de 2014.

Em seguida, o envelope com a proposta da empresa Gomes & Azevedo foi aberto, sendo a empresa declarada vencedora com o menor preço de R$ 1.813.787,59.

Após a homologação e adjudicação, firmou-se entre a Prefeitura de Aquidauana/MS e a empresa Gomes & Azevedo o contrato nº 113/2014, de 27 de junho de 2014, com vigência prevista de doze meses contados da assinatura do instrumento. Já em 27 de junho de 2015, as partes assinaram o primeiro termo aditivo ao contrato nº 113/2014, prorrogando o prazo de vigência até 29 de junho de 2016.

2.2.2. Cláusulas restritivas nos instrumentos convocatórios das Tomadas de Preços nº 08, 09 e 10 de 2012.

Fato

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS promoveu no mesmo dia, 29 de agosto de 2012, três tomadas de preços com o objetivo de selecionar empresas do ramo da construção civil

para execução de obras de três creches no município, com recursos descentralizados pelo FNDE.

O instrumento convocatório, elaborado pelo presidente da comissão permanente de licitação de 2012 (CPF nº **.511.721-**), foi reproduzido nas três tomadas de preços.

Analisando tal instrumento, identificaram-se cláusulas com potencial de restringir a competitividade dos certames, conforme descrito abaixo:

> **i) Fixação de prazo para entrega de garantia da proposta em data anterior à da sessão de julgamento das propostas como condição para participação do certame.**

O item 4.8 do Edital reproduzido nas três tomadas de preços estabeleceu que as licitantes deveriam recolher a garantia da proposta até o terceiro dia útil anterior à data da sessão de abertura dos envelopes e julgamento das propostas.

> *"4.8 – Na participação da presente licitação será exigida garantia correspondente a 1% (um por cento) do valor estabelecido no subitem 2.1 deste Edital, nas modalidades permitidas no art. 56 da Lei Federal nº8.666/93,* ***devendo ser recolhida e entregue na Gerência Municipal de Finanças da Prefeitura até o 3º (terceiro) dia útil anterior a data de abertura****, sem prejuízo da garantia de contratação, exigências e formalidades. Não havendo expediente na data aqui fixada, o recolhimento deverá ser realizado no dia útil imediatamente anterior."* (original sem grifo).

No entanto, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, trata da exigência da garantia de participação ou da proposta no inc. III do art. 31, dentro da fase de habilitação.

> *"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:*
>
> *[...]*
>
> *III -* ***garantia****, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1o do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação".*

Assim, a citada garantia deverá ser apresentada apenas na sessão pública de abertura dos envelopes e julgamento das propostas, conforme observância aos procedimentos previstos no art. 43 da mesma lei, que por sua vez não prevê, como condicionante de participação no certame, a apresentação prévia da aludida garantia.

> *"Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*
>
> *I - **abertura dos envelopes** contendo a **documentação relativa à habilitação** dos concorrentes, e sua apreciação;*
>
> *[...]*
>
> *§ 1º **A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação** e as propostas **será realizada sempre em ato público previamente designado**, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão".*

Portanto, a exigência de apresentação antecipada da garantia da proposta pode se tornar causa impeditiva de participação de empresas no certame, reduzindo o caráter competitivo que deve sempre ser preservado nas licitações.

ii) Exigência exclusiva de certidões negativas para comprovação de regularidade fiscal.

Os itens 6.3.2 – "d" e "g.1" do Edital reproduzido nas três tomadas de preços estabeleceram que as licitantes deveriam apresentar certidões negativas para fins de comprovação de regularidade fiscal.

> *"6.3.2 – Regularidade Fiscal e Trabalhista (art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93):*
>
> *d) **Certidão Negativa de Débitos** relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitida pelo Ministério da Fazenda;*
>
> *g.1) **Certidão Negativa de Débito** relativo à Seguridade Social – INSS"* (original sem grifo).

Contudo, o disposto no art. 29, III e IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não exige que a comprovação de regularidade das licitantes se dê exclusivamente por meio de certidões negativas de débitos. Tal comprovação de regularidade pode se dar, outrossim, por certidões positivas com efeito de negativas, o que é plenamente possível de ocorrer, quando, por exemplo, uma empresa discute administrativamente a cobrança de um tributo que entende ser indevido.

Logo, o estabelecimento da exigência de certidão exclusivamente negativa para fins de comprovação de regularidade fiscal pode acabar afastando empresários com dívidas fiscais, porém com exigibilidade suspensa.

iii) Exigência de realização de Vistoria e apresentação de Atestado de Visita Técnica emitido pela Gerência Municipal de Obras e Serviços Urbanos como condição habilitatória.

A letra "b" do subitem 6.3.3 do Edital trouxe a seguinte exigência para os interessados em participar do certame:

> *"b) Atestado fornecido pela Gerência Municipal de Obras e Serviços Urbanos de que a licitante, através de seu representante legal e/ou responsável técnico visitou e conhece o local onde executará a obra, bem como tomou conhecimento de todas as informações inerentes ao fiel cumprimento das obrigações objeto desta licitação,* ***realizado até o 3º (terceiro) dia útil anterior à data da abertura da licitação.****"* (original sem grifo)

Com efeito, nos termos do edital, quaisquer interessados que tivessem tomado ciência do processo licitatório a partir do dia 24 de agosto de 2012 encontrar-se-iam automaticamente impedidos de participar do certame, pois seria impossível, a partir desse momento, proceder à visita técnica e, consequentemente, obter o Atestado de Visita a ser apresentado como parte dos documentos habilitatórios. Tal fato reduz ilegalmente o prazo estipulado pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, entre o aviso publicado e o recebimento das propostas do certame, diminuindo o tempo disponível para que possíveis licitantes se interessassem pelo certame.

Muito embora o artigo 30 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 não preveja expressamente a realização de vistoria técnica – possibilita apenas exigir-se documento que demonstre o conhecimento do licitante de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações –, a Administração Pública tem exigido a realização pelos licitantes de vistoria ao local da obra com base no inciso III daquele artigo.

O Tribunal de Contas da União entende que a obrigatoriedade da vistoria pelos licitantes deve atender a situações excepcionais, em que sejam técnica e expressamente justificadas a necessidade, a pertinência e a indispensabilidade da visita *in loco* para a correta execução do objeto licitado face à sua complexidade e extensão.

> Acórdão TCU nº 571/2006 - Segunda Câmara:
>
> *"Consigne* ***de forma expressa****, nos próximos editais, o* ***motivo*** *de exigir-se visita ao local da realização dos serviços do responsável técnico da empresa que participará da licitação, demonstrando,* ***tecnicamente****, que a exigência é necessária,* ***pertinente e indispensável*** *à correta execução do objeto licitado,* ***de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame****"* (original sem grifo).

A resistência da Corte de Contas, quanto à obrigatoriedade da realização de vistoria, fundamenta-se na possível restrição à competitividade do certame, já que potenciais

licitantes sediados em locais diversos ao do local do objeto poderiam ficar impedidos de atender tal requisito.

Também o fato de tornar o certame mais oneroso às empresas competidoras figurar-se-ia um dos motivos para a resistência do TCU quanto à realização obrigatória de vistoria para fins de atendimento aos requisitos referentes à qualificação técnica.

Portanto, a jurisprudência entende que a comprovação a que se refere o inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 deve ser exigida apenas nos casos em que a complexidade do objeto seja **tecnicamente justificável**. De modo geral, é suficiente a declaração, por parte do licitante, de que tem conhecimento das condições do local dos serviços.

> Acórdão TCU nº 2.150/2008 – Plenário:
>
> *"9.7.5. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993,* ***sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto****. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horários marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes"* (original sem grifo).
>
> Acórdão TCU nº 1.174/2008 – Plenário:
>
> *"Atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a* ***substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico****, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador"* (original sem grifo).

Muito frequentemente, o ato de exigir-se Atestado de Visita Técnica, expedido pela Administração Pública, constitui apenas mecanismo para que agentes públicos conheçam, previamente à sessão de abertura e julgamento das propostas, quais empresas participarão do certame licitatório.

Por isso, é suficiente que o licitante apenas firme declaração, fornecida pelo órgão licitante como anexo ao edital, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das

obrigações objeto da licitação, ou seja, não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas, não havendo qualquer exigência quanto a imprescindível visita ao local, muito menos com prazo de solicitação para realizar a visita previamente definido e a obrigatoriedade da presença do responsável técnico da licitante.

Ademais, a imposição da visita técnica frustra a competição, pois onera a participação de interessados de outras regiões. Em situação hipotética, uma empresa sediada em outro Estado da Federação, ou em outro município de Mato Grosso do Sul, interessada em participar do certame, deveria deslocar seu responsável técnico ao Município de Aquidauana/MS em data anterior ao julgamento do certame – 3 dias úteis antes da abertura das propostas (29 de agosto de 2012) - somente para participar da Visita Técnica da obra, tendo que arcar com alto custo financeiro, tão-somente para demonstrar interesse e continuar em condições de participação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"*Relativamente aos itens de apontamento que trata da fixação de prazo para entrega de garantia da proposta em data anterior ã sessão de julga julgamentos propostas como condição de participação do certame; existência exclusiva de certidões negativas para comprovação de regularidade fiscal; exigência de realização de vistoria e apresentação de atestado de visita técnica emitido pela Gerencia Municipal de Obras e Serviços Urbanos como condição habilitatória, temos a esclarecer o quanto segue.*
Em se tratando dos 05 (cinco) procedimentos licitatórios instaurados para executar as unidades de Educação Infantil, como se verificou nos processos administrativos, por considerar licitação da Gestão anterior, a Prefeitura irá acompanhar os tramites jurídicos.
Para a atual gestão, iremos adotar nos novos instrumentos convocatórios, em AJUSTE DE CONDUTA, os procedimentos sugeridos pela CGU e os referenciados em Lei.
"

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade examinada não teve por objetivo afastar as impropriedades descritas, mas tão somente informar que as recomendações serão adotadas nos próximos certames.

2.2.3. Designação de nova data para a Tomada de Preços nº 09/2012 sem justificação no processo.

Fato

Nos autos da Tomada de Preços nº 09/2012, cujo objeto foi a obra da creche da Vila São Pedro, há uma ata da reunião da comissão de licitação que habilitou e declarou vencedora do certame a empresa Via Park Materiais de Decoração Eireli, com o menor preço de R$ 1.411.738,30.

Tal documento foi assinado pelos membros da comissão de licitação (CPF nº ***.511.721-**, ***.005.821-**, e ***.580.771-**), bem como pelo representante da empresa Via Park (CPF nº ***.756.036-**).

Entretanto, na folha seguinte do processo há novo instrumento convocatório da Tomada de Preços nº 09/2012 designando o dia 26 de setembro de 2012 para sessão de julgamento, sem nenhuma justificativa que alterasse o conteúdo da ata que acabara de habilitar e declarar vencedora a empresa Via Park.

Após esse edital, na fl. 526 do processo, há um extrato contendo aviso de resultado da licitação de 29 de agosto de 2012, em que se informa que o certame foi fracassado em razão da inabilitação da única empresa participante.

Desperta a atenção, nesse caso, o fato de a empresa Via Park ter sido inabilitada momentos antes na reunião que julgou a Tomada de Preços nº 08/2012, ocorrida no mesmo dia, com uma hora e meia de antecedência. Em suma, constatou-se que a empresa Via Park foi a única participante das três tomadas de preços que aconteceram no mesmo dia, sendo inabilitada em duas delas (TP nº 08 e 10) pela não apresentação da certidão de regularidade trabalhista, e habilitada na tomada de preços nº 09/2012, mesmo não apresentando esse documento.

Posteriormente, houve nova licitação em razão da suposta inabilitação da Via Park, porém sem qualquer registro nos autos, o que contraria frontalmente as normas processuais, em especial os dispositivos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que, embora não sejam aplicáveis expressamente às administrações municipais, servem de referência para o melhor cumprimento dos fins de qualquer administração pública.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"*No que toca a essa questão, importante salientar que os atos administrativos praticados no procedimento de licitação em evidência foram externados na administração anterior, de modo que a atual administração irá monitorar os desdobramentos administrativos e jurídicos da questão, adotando postura que lhe couber.*"

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade examinada não teve por objetivo afastar as impropriedades descritas, mas tão somente informar que irá monitorar os desdobramentos jurídicos e administração da questão.

2.2.4. Cláusulas restritivas nos instrumentos convocatórios das Concorrências nº 01 e 02 de 2014.

Fato

Em razão da rescisão dos contratos derivados de duas tomadas de preços realizadas em 2012, a Prefeitura de Aquidauana/MS promoveu as Concorrências nº 01 e 02 de 2014 no intuito de selecionar empresas do ramo da construção civil para executar as obras das creches das vilas São Pedro e Pinheiro, respectivamente.

Os instrumentos convocatórios das duas concorrências são idênticos e foram confeccionados pelo presidente da comissão permanente de licitação para o exercício de 2014 (CPF nº ***.709.151-**).

Analisando tais instrumentos, identificaram-se cláusulas com potencial de restringir a competitividade dos certames, conforme descrito abaixo:

> **i) Fixação de prazo para entrega de garantia da proposta em data anterior à da sessão de julgamento das propostas como condição para participação do certame.**

O item 3.5 do Edital reproduzido nas duas concorrências estabeleceu que as licitantes deveriam recolher a garantia da proposta até o terceiro dia útil anterior à data da sessão de abertura dos envelopes e julgamento das propostas.

> *"3.5 – Para garantir a participação na presente licitação, a proponente deverá recolher junto a Gerência Municipal de Finanças, até às 16h00 do dia 29 de maio de 2014, caução da garantia de proposta no valor de 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da presente licitação, cujo comprovante deverá ser juntado aos documentos de habilitação (envelope nº 01)"* (original sem grifo).

No entanto, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, trata da exigência da garantia de participação ou da proposta no inc. III do art. 31, dentro da fase de habilitação.

> *"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:*
>
> *[...]*

> *III - **garantia**, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1o do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação".*

Assim, a citada garantia deverá ser apresentada apenas na sessão pública de abertura dos envelopes e julgamento das propostas, conforme observância aos procedimentos previstos no art. 43 da mesma lei, que por sua vez não prevê, como condicionante de participação no certame, a apresentação prévia da aludida garantia.

> *"Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*
>
> *I - **abertura dos envelopes** contendo a **documentação relativa à habilitação** dos concorrentes, e sua apreciação;*
>
> *[...]*
>
> *§ 1º **A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação** e as propostas **será realizada sempre em ato público previamente designado**, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão".*

Portanto, a exigência de apresentação antecipada da garantia da proposta pode se tornar causa impeditiva de participação de empresas no certame, reduzindo o caráter competitivo que deve sempre ser preservado nas licitações.

ii) Exigência exclusiva de certidão negativa para comprovação de regularidade fiscal.

O item 5.2.3 do Edital reproduzido nas duas concorrências estabeleceu que as licitantes deveriam apresentar certidão negativa para fins de comprovação de regularidade fiscal.

> *"5.2.3 – Prova de regularidade com a Fazenda Nacional, consistente na apresentação da Certidão Conjunta **Negativa** de Débito expedida pela Secretaria da Receita Federal"* (original sem grifo).

Contudo, o disposto no art. 29, III, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não exige que a comprovação de regularidade das licitantes se dê exclusivamente por meio de certidões negativas de débitos. Tal comprovação de regularidade pode se dar, outrossim, por certidões positivas com efeito de negativas, o que é plenamente possível de ocorrer, quando, por exemplo, uma empresa discute administrativamente a cobrança de um tributo que entende ser indevido.

Logo, o estabelecimento da exigência de certidão exclusivamente negativa para fins de comprovação de regularidade fiscal pode acabar afastando empresários com dívidas fiscais, porém com exigibilidade suspensa.

iii) Exigência de realização de Vistoria e apresentação de Atestado de Visita Técnica emitido pelo Departamento de Engenharia como condição habilitatória.

O item 5.3.7 do Edital trouxe a seguinte exigência para os interessados em participar do certame:

> *"5.3.7. Atestado de Visita Previa emitido pelo Departamento de Engenharia da Prefeitura Municipal de Aquidauana, que visitou o local onde será realizada a obra em companhia do responsável técnico (Responsável Técnico pela empresa e pela obra que será executada) da empresa licitante,* ***tal visita técnica deverá ser realizada até o terceiro dia que antecede a presente licitação****"* (original sem grifo)

Com efeito, nos termos do edital, quaisquer interessados que tivessem tomado ciência do processo licitatório a partir do dia 30 de maio de 2012 encontrar-se-iam automaticamente impedidos de participar do certame, pois seria impossível, a partir desse momento, proceder à visita técnica e, consequentemente, obter o Atestado de Visita a ser apresentado como parte dos documentos habilitatórios. Tal fato reduz ilegalmente o prazo estipulado pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, entre o aviso publicado e o recebimento das propostas do certame, diminuindo o tempo disponível para que possíveis licitantes se interessassem pelo certame.

Muito embora o artigo 30 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 não preveja expressamente a realização de vistoria técnica – possibilita apenas exigir-se documento que demonstre o conhecimento do licitante de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações –, a Administração Pública tem exigido a realização pelos licitantes de vistoria ao local da obra com base no inciso III daquele artigo.

O Tribunal de Contas da União entende que a obrigatoriedade da vistoria pelos licitantes deve atender a situações excepcionais, em que sejam técnica e expressamente justificadas a necessidade, a pertinência e a indispensabilidade da visita *in loco* para a correta execução do objeto licitado face à sua complexidade e extensão.

> Acórdão TCU nº 571/2006 - Segunda Câmara:
>
> *"Consigne* ***de forma expressa****, nos próximos editais, o* ***motivo*** *de exigir-se visita ao local da realização dos serviços do responsável técnico da empresa que participará da licitação, demonstrando,* ***tecnicamente****, que a exigência é necessária,* ***pertinente e indispensável*** *à correta execução do objeto licitado,* ***de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame****"* (original sem grifo).

A resistência da Corte de Contas, quanto à obrigatoriedade da realização de vistoria, fundamenta-se na possível restrição à competitividade do certame, já que potenciais licitantes sediados em locais diversos ao do local do objeto poderiam ficar impedidos de atender tal requisito.

Também o fato de tornar o certame mais oneroso às empresas competidoras figurar-se-ia um dos motivos para a resistência do TCU quanto à realização obrigatória de vistoria para fins de atendimento aos requisitos referentes à qualificação técnica.

Portanto, a jurisprudência entende que a comprovação a que se refere o inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 deve ser exigida apenas nos casos em que a complexidade do objeto seja **tecnicamente justificável**. De modo geral, é suficiente a declaração, por parte do licitante, de que tem conhecimento das condições do local dos serviços.

> Acórdão TCU nº 2.150/2008 – Plenário:
>
> *"9.7.5. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993,* ***sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto****. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horários marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes"* (original sem grifo).
>
> Acórdão TCU nº 1.174/2008 – Plenário:
>
> *"Atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a* ***substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico****, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador"* (original sem grifo).

Muito frequentemente, o ato de exigir-se Atestado de Visita Técnica, expedido pela Administração Pública, constitui apenas mecanismo para que agentes públicos conheçam, previamente à sessão de abertura e julgamento das propostas, quais empresas participarão do certame licitatório.

Por isso, é suficiente que o licitante apenas firme declaração, fornecida pelo órgão licitante como anexo ao edital, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, ou seja, não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas, não havendo qualquer exigência quanto a imprescindível visita ao local, muito menos com prazo de solicitação para realizar a visita previamente definido e a obrigatoriedade da presença do responsável técnico da licitante.

Ademais, a imposição da visita técnica frustra a competição, pois onera a participação de interessados de outras regiões. Em situação hipotética, uma empresa sediada em outro Estado da Federação, ou em outro município de Mato Grosso do Sul, interessada em participar do certame, deveria deslocar seu responsável técnico ao Município de Aquidauana/MS em data anterior ao julgamento do certame – 3 dias úteis antes da abertura das propostas (02 de junho de 2014) - somente para participar da Visita Técnica da obra, tendo que arcar com alto custo financeiro, tão-somente para demonstrar interesse e continuar em condições de participação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"*A exemplos do aludido anteriormente, relativamente aos itens de apontamento que trata da fixação de prazo para entrega de garantia da proposta em data anterior á sessão de julga julgamentos propostas como condição de participação do certame; existência exclusiva de certidões negativas para comprovação de regularidade fiscal; exigência de realização de vistoria e apresentação de atestado de visita técnica emitido pela Gerencia Municipal de Obras e Serviços Urbanos como condição habilitatória, temos a esclarecer o quanto segue.*
Em se tratando dos 02 (dois) procedimentos licitatórios instaurados para executar as unidades de Educação Infantil, como se verificou nos processos administrativos, por considerar licitação da Gestão anterior, a Prefeitura irá acompanhar os tramites jurídicos.
Para a atual gestao, iremos adotar nos novos instrumentos convocatórios, em AJUSTE DE CONDUTA, os procedimentos sugeridos pela CGU e os referenciados em Lei."

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade examinada não teve por objetivo afastar as impropriedades descritas, mas tão somente informar que as recomendações serão adotadas nos próximos certames.

2.2.5. Ausência de designação de fiscais dos contratos nº 112 e 113 de 2014.

Fato

Da análise dos processos administrativos das Concorrências nº 01 e 02 de 2014, ambas vencidas pela empresa Gomes & Azevedo, para execução das obras das creches das vilas São Pedro e Pinheiro, constatou-se que a administração municipal não designou formalmente um representante para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos nº 112 e 113 de 2014, contrariando o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93:

> *"Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.*
>
> *§ 1o O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.*
>
> *§ 2o As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes."*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"*Realmente a Prefeitura Municipal de Aquidauana, na gestão anterior a de 2017 não nomeou os fiscais de contratos. Entretanto, o gestor de 2017, fez as devidas nomeações elencado os ficais para todos os contratos, principalmente para os advindos das Tomada de preços n.° 08, 09 e 10/2012, de acordo com a portaria n.° 348/2017, em anexo.*"

Análise do Controle Interno

O gestor atual informou que o fiscal de contrato foi designado por meio da Portaria nº 348/2017, publicada no Diário Oficial de Aquidauana/MS de 03 de abril de 2017. Contudo, como expressamente afirmado na manifestação da unidade, não houve designação anterior de fiscais para acompanhamento dos contratos nº 112 e 113 de 2014. Como se percebe, transcorreram aproximadamente três anos para que a administração municipal cumprisse o previsto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, não se podendo afirmar que, nesse período, inexistiram irregularidades na execução das obras haja vista que nenhum representante da administração, formalmente designado, fiscalizou o desenvolvimento parcial da obra.

2.2.6. Favorecimento à contratada: ausência de garantia do contrato nº 113/2014 contrariando disposição do instrumento convocatório.

Fato

A Prefeitura de Aquidauana/MS e a empresa Gomes & Azevedo firmaram o contrato nº 113/2014 em 27 de junho de 2014, o qual traça as regras da execução da obra da creche da Vila Pinheiro.

A Cláusula nº 8.1.21 desse contrato assim dispôs:

> *"8.1.21. Para o fiel cumprimento do contrato a CONTRATADA deverá apresentar garantia de contrato no valor de 5% do contrato e terá seus valores atualizado nas mesmas condições daquele. Caberá à CONTRATADA optar por uma das seguintes modalidades de garantia".*

Essa disposição contratual também estava prevista no item 9.1.11 do instrumento convocatório, o qual tem caráter vinculante tanto para a administração quanto para o licitante vencedor, no caso a empresa Gomes & Azevedo.

Em análise ao processo, constatou-se a inexistência de qualquer garantia ofertada pela empresa Gomes & Azevedo para assegurar à administração o pleno cumprimento das obrigações contratuais da empresa, o que contrariou o edital e o contrato firmado.

A falta da apresentação da garantia contratual pela empreiteira, no caso concreto, é potencialmente danosa à administração pública municipal devido ao risco de abandono da obra pela contratada, haja vista o ritmo lento de execução constatado – após quase três anos de contrato apenas 55% da obra havia sido realizada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"*O relatório preliminar apontou inconsistência relativa a favorecimento de empresa contratada em razão da ausência de garantia do contrato, como expressamente previsto no edital.*
Mais uma vez é pertinente lembrar que os atos licitatórios foram praticados no curso da gestão administrativa anterior, não havendo participação de agentes públicos da atual gestão no que voga a condução do processo licitatório que originou o contrato administrativo n.°113/2014.
Entrementes, esclarece-se que a atual Administração estará acompanhando de perto os desdobramentos administrativos e jurídicos da questão, adotando postura que lhe couber, inclusive absorvendo, como não poderia deixar de ser, o apontamento da CGU como maneira de evitar que situações similares aconteçam na atual gestão."

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade examinada não teve por objetivo afastar as impropriedades descritas, mas tão somente informar que irá monitorar os desdobramentos jurídicos e administração da questão.

2.2.7. Informações sobre a construção de unidades de educação infantil - Creche/Pré-escola Pró-Infância tipo "B", no município de Aquidauana/MS.

Fato

Trata-se de fiscalização realizada com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de Recursos Federais destinados à construção de três unidades de educação infantil, situadas no Município de Aquidauana/MS, nos seguintes locais:

1) 12258 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001
Rua Salviano de Oliveira - Quadra 575, Vila Pinheiro.
Escola Infantil - Tipo B 110v R$1.411 .757,74;

2) 12259 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002
Rua Alberto Chebel - Quadra 486, Vila São Pedro.
Escola Infantil - Tipo B 110v R$1.411.757,74; e

3) 12260 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 003
Rua Filinto Muller - Quadra 46B, Nova Aquidauana.
Escola Infantil - tipo B 110v R$1.411.757,74

As unidades estão sendo implementadas por meio do Termo de Compromisso PAC 202740/2012 que foi celebrado no dia 28 de maio de 2012, no valor de R$4.235.273,22, no qual a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS compromete-se a executar, considerando o que dispõe a Lei n° 11.578, de 26 de novembro de 2007, as ações relativas ao Pró-Infância, no âmbito do PAC 2, de acordo com as especificações dos projetos fornecidos ou aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e em conformidade com os requisitos da lei supramencionada e demais condicionantes.

A contrapartida do Município será disponibilizada da seguinte forma:

> *"V - Responsabilizar-se, com recursos próprios, por obras e serviços de terraplenagem e contenções, infraestrutura de redes (água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica e telefonia), bem como por todos os serviços necessários à implantação do(s) empreendimentos(s) no(s) terreno(s) tecnicamente aprovado(s), uma vez que os valores a serem repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias do(s) projeto(s) pactuado(s) e aprovado(s);*

VI - Garantir, com recursos próprios a conclusão da(s) obra(s) acima pactuada(s) e sua entrega à população, no caso de os valores transferidos se revelarem insuficientes para cobrir todas as despesas relativas à implantação;"

De acordo com a análise realizada nos extratos da conta corrente específica nº 32554-6 da agência nº 123-6 do Banco do Brasil e em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - Simec, realizada em 29 de março de 2017, foi liberado pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, desde o início de sua vigência até a data da consulta, o valor total de **R$2.865.868,21** (67,67% do total do Termo de Compromisso), conforme se observa na tabela abaixo.

Termo de Compromisso PAC2 nº 02740/2012	**Valor Total Liberado**
R$4.235.273,22	R$2.865.868,21
100,00%	67,67%

Fonte: Simec - consulta realizada em 29 de março de 2017.

A execução do objeto do Termo de Compromisso (construção de três unidades de educação infantil no município de Aquidauana/MS) foi operacionalizada por meio de três contratos conforme demonstra-se no quadro abaixo:

ESCOLAS PRÓ-INFÂNCIA-CRECHE TIPO "B"				**Vigência**	
Creche	**Empresa Vencedora**	**Contrato**	**Valor (R$)**	**Inicial**	**Final Atual**
001	Gomes & Azevedo Ltda.-EPP CNPJ nº 03.688.640/0001-24	113/2014	1.813.787,59	04/07/2014	27/06/2015
002	Gomes & Azevedo Ltda.-EPP CNPJ nº 03.688.640/0001-24	112/2014	1.741.149,87	04/07/2014	27/06/2015
003	Via Park Tecnologias e Contratações - EIRELI ME CNPJ nº 11.857.007/0001-40	179/2012	1.411.573,56	17/12/2012	18/12/2013

Fonte: Termos de Contrato celebrados pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS e Simec em 22 de maio de 2017.

Ressalta-se que os Contratos foram aditivados conforme a seguir descrito:

Contrato 113/2014 – Creche 001		
Termo Aditivo	**Data**	**Objeto**
Primeiro	24/06/2015	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 29/06/2016.
Segundo	Não foi apresentado o Termo assinado.	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 31/12/2016.
Terceiro	Não foi apresentado o Termo assinado.	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 03/04/2017.
Quarto	03/04/2017	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 03/04/2018.
Contrato 112/2014 – Creche 002		
Termo Aditivo	**Data**	**Objeto**
Primeiro	24/06/2015	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 29/06/2016.
Segundo	Não foi apresentado o Termo assinado.	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 31/12/2016.
Terceiro	Não foi apresentado	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 03/04/2017.

	o Termo assinado.	
Quarto	03/04/2017	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 03/04/2018.
Contrato 179/2012 – Creche 003		
Termo Aditivo	**Data**	**Objeto**
Primeiro	03/12/2013	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 18/12/2014.
Segundo	15/12/2014	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 18/12/2015.
Terceiro	15/12/2015	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 18/12/2016.
Quarto	Não foi apresentado o Termo assinado.	Memorando 500/2016/Planejamento de 14/12/2016 solicita prorrogação de prazo de entrega da obra para 18/03/2017.

Fonte: Processos disponibilizados pela prefeitura em 07 de abril de 2017.
Obs.: As informações dos prazos constantes nos Termos Aditivos não apresentados, foram obtidas em documentos que integravam os processos disponibilizados.

Foram emitidos e pagos boletins de medição para as obras das três creches, conforme a seguir descrito:

Tabela – Situação dos pagamentos contratuais na data de 07 de abril de 2017.

Boletins de Medição	**Valor Medido (R$)**	**Execução financeira do Contrato (%)**	**Execução física do Contrato (%)**
Contrato 113/2014 – Creche 001			
01 a 07	1.004.753,01	55,40	55,40
Contrato 112/2014 – Creche 002			
01 a 07	1.008.871,09	57,94	57,94
Contrato 179/2012 – Creche 003			
01 a 25	1.411.573,56	100,00	Aproximadamente 80,00

Fonte: Extratos da conta corrente específica e processos dos respectivos contratos.

Efetuando-se a conciliação bancária, com os pagamentos realizados, verifica-se que foi pago, com os recursos disponibilizados até março/2017, o valor total de R$3.251.127,38 (94,9% do valor medido para os três contratos), sendo R$2.954.150,03 com recursos federais (R$2.865.868,21 de repasses do FNDE e R$88.281,82 proveniente de rentabilidade de aplicação financeira dos recursos disponibilizados) e R$296.977,35 com contrapartida da Prefeitura Municipal de Aquidauana - PMA. Destaca-se que a conta corrente do convênio apresentava saldo R$0,00 em 31 de março de 2017, e saldo de R$322,73 em aplicação financeira.

Conforme informado pela PMA, por meio do Ofício N° 2017/2017/PLANEJAMENTO de 07 de abril de 2017, a situação dos contratos das três creches, em abril de 2017, era a apresentada a seguir:

> *"Obras:*
> *(25509) PAC 2 - CRECHE/ PRÉ-ESCOLA 001*
> *(2510) PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002*
> *Empresa executora: Gomes & Azevedo LTDA - EPP*
>
> *A prefeitura municipal notificou a empresa executora para esclarecimentos da paralisação de obra, com risco de rescisão contratual. A empresa executora se manifestou, apresentou justificativas alegando a falta de pagamento de medições de serviços executados. Ficou constatado a veracidade dos fatos. A Prefeitura*

Municipal efetuou em 2017, o pagamento parcial da referida medição no valor de R$ 136.204,34, sendo:
-> Processo Licitatório n°. 001/2014 - Creche Pró Infância São Pedro:
NF n° 1435 - (saldo a pagar no valor de R$ 68.184,24)

-> Processo Licitatório n°. 002/2014 - Creche Pró Infância Vila Pinheiro:
NF n° 1511 - (valor de R$ 68.202,10),

Com os valores pagos a empresa concordou em retomar os serviços. A obra está em execução. Em se tratando de vistoria do SIMEC, obras 2.0 FNDE, com o retorno dos serviços, o sistema está sendo atualizado, principalmente para as inconsistências e inconformidades apontadas pelo fiscal de obras do FNDE, Senhor (...).

Obra:
(25508) PAC 2 - CRECHE/ PRÉ-ESCOLA 003
Empresa executora: Via Park Tecnologias e Construções - Eireli ME.

No dia 25 de Janeiro de 2017 a Prefeitura Municipal Notificou a Empresa Executora para esclarecimentos da paralisação de obra, com risco de rescisão contratual. A prefeitura municipal não obteve respostas. Foi realizado contato telefônico com o representante da empresa, que compareceu na Secretária de Planejamento, Habitação e Urbanismo, com alegação de que havia apresentado planilhas de reajustes de preço dos serviços protocolizado em 23/ 10/2015, e reequilíbrio econômico financeiro, no valor de R$ 302.548,68. Os serviços seriam retomados com a liquidação da reprogramação. Concordaria também, em receber um valor (a negociar) para finalização da obra. Não houve o aceite para a proposta.

Em se tratando de prazos, o contrato com a empresa, constatamos que o contrato foi aditivado em publicação em 2016 por mais 3 meses, pois encerra em 18/12/2016, com novo prazo encerrando-se em 18/03/2017. A empresa não retomou os serviços e não assinou o contrato. Consideramos contrato encerrado.

No Portal de monitoramento de obras - SIMEC, a vistoria encontra-se com 99,52%, no entanto, in loco ***constatou-se percentual entre 80 e 85% de execução****, com inconsistências e inconformidades a serem sanadas. A prefeitura municipal está ajustando os serviços remanescentes da planilha para outra licitação e observâncias quanto a prestação de contas do real executado e pagos à empresa Via Park Tecnologias e Construções – Eireli ME, e se houve prejuízos ao erário.*

O fiscal de obras nomeado este ano para acompanhamento dos serviços não atestou a conclusão final de obra." (original sem grifo)

Em conclusão à análise dos dados bancários e da execução física e financeira dos contratos celebrados em decorrência do Termo de Acordo, juntamente com a informação dada pela PMA por meio do Ofício N° 2017/2017/PLANEJAMENTO de 07 de abril de 2017, temos que os contratos celebrados com a empresa Gomes & Azevedo Ltda. – EPP (Creche 001 e 002) estavam com as obras paradas e após acerto financeiro entre a PMA e a empresa contratada as obras deverão ser retomadas.

Quanto ao Contrato 179/2012 – Creche 003 (Via Park Tecnologias e Construções - Eireli ME) apurou-se que foram pagos 100% dos serviços contratados, mas a obra ainda não se encontra concluída, gerando prejuízo ao Erário por pagamento antecipado de serviços sem a sua correspondente contraprestação, contrariando o que consta no Art. 65, item II, alínea *c* da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Tal atitude contraria jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU sobre o tema, conforme demonstrado abaixo:

> **Acórdão 679/2009 Plenário**
> *"Não emita notas fiscais, nos contratos firmados envolvendo repasse de recursos federais, antes da realização de cada etapa do serviço, pois ela é o documento hábil para comprovar a sua efetiva realização".*
>
> **Acórdão 77/2007 Plenário (Sumário)**
> *"E vedada antecipação de pagamentos, salvo em caráter excepcional, se vantajosa para a administração e mediante garantias".*
>
> **Acórdão 1330/2008 Plenário**
> *"Pague somente serviços prestados na totalidade, mediante evidencia documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto no art. 3º da Lei no 8.666/1993".*

2.2.8. Avaliação da execução física da obra da Creche 001 - Vila Pinheiro e sua compatibilidade ao objeto licitado: ritmo lento com pouco mais de 55% executado.

Fato

Procedeu-se inspeção física à obra da CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001 - Escola Infantil - tipo B 110v, situada na Rua Salviano de Oliveira - Quadra 575, Vila Pinheiro, para verificar a compatibilidade entre o objeto executado *in loco* e o objeto contratado e medido por meio do Boletim de Medição nº 07 (BM 07), emitido em 17 de outubro de 2015 no valor total de R$1.004.753,01.

No dia 11 de abril de 2017, portanto, verificou-se in loco que a execução das obras da creche 001 estava em ritmo lento de execução, com poucos trabalhadores no local.

Os serviços contratados para a execução das obras da Creche 001 foram medidos no percentual de 55,40% pelo BM 07. As obras da creche 001 estavam na situação apresentada nas fotos abaixo:

Caixa d’água metálica (subitem 9.11.04).	Vista da estrutura de concreto da cobertura do pátio.
Paredes externas revestidas.	Paredes internas revestidas.
Contra marcos e batentes instalados	Eletrodutos embutidos na parede e caixas de ferro esmaltada instaladas (subitens do item 7)
Piso em granitina instalado em algumas salas. (subitem 12.04.07)	Revestimento cerâmico executado em algumas salas.

Fotos: Creche Vila Pinheiro, Aquidauana/MS, em 11de abril de 2017.

O Boletim de Medição traz os itens de serviços descritos no quadro abaixo, como medidos e pagos.

Tabela – Execução físico-financeira da obra da creche Vila Pinheiro.

Item	Descrição	Valor Contratado (R$)	Valor Medido (R$)	% Medido	Resultado Verificado pela CGU[1]
1	Serviços Preliminares	18.127,85	18.127,85	100,00%	Compatível
2	Infra-estrutura	144.301,90	144.301,90	100,00%	Compatível
3	Superestrutura	374.271,50	374.271,50	100,00%	Compatível
4	Alvenaria Vedação Divisória	99.769,31	73.296,23	73,47%	Compatível
5	Esquadrias e Ferragens	73.974,92	0,00	0,00%	Compatível
6	Cobertura	167.046,11	0,00	0,00%	Compatível
7	Instalações Elétricas	158.950,70	89.810,24	56,50%	Compatível
8	Instalações de Lógica/Telefônica	12.932,98	53,05	0,41%	Compatível
9	Instalações Hidráulicas e Sanitárias	235.547,74	146.980,82	62,40%	Compatível
10	Impermeabilização / Isolamento Térmico	20.472,76	4.643,25	22,68%	Compatível
11	Instalações de Combate a Incêndio	9.435,84	0,00	0,00%	Compatível
12	Revestimentos	358.172,23	153.268,17	42,79%	Compatível
13	Vidros	18.396,05	0,00	0,00%	Compatível
14	Pintura	47.345,13	0,00	0,00%	Compatível
15	Serviços Complementares	68.040,57	0,00	0,00%	Compatível
16	Paisagismo Urbanização	7.002,00	0,00	0,00%	Compatível
TOTAL		**1.813.787,59**	**1.004.753,01**	**55,40%**	**Compatível**

Fonte: BM nº 07 e inspeção CGU. (1) Verificação no dia 11 de abril de 20017. Valor aproximado da execução total do item baseado nas medições, verificações e estimativas realizadas pela equipe *in loco*.

Conclui-se desse modo, que as obras da creche 001 estão em andamento e apresentam um percentual de execução de 55,40%. O Boletim de Medição nº 07 é compatível com os serviços executados *in loco* e com os pagamentos efetuados pela prefeitura.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"Referida obra relaciona-se a processo 12258 – PAC 2 - CRECHE/PRE-ESCOLA 001, a ser erguida na Rua Salviano de Oliveira - Quadra 575, vila Pinheiro - Escola tipo B 110v, no valor de RS 1.411.757,74.

A Obra 12258 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001 da Vila Pinheiro está em execução e prazo de vigência atualizado. Todos os procedimentos legais foram adotados na Gestão de 2017 para o bom andamento dos serviços.

O Portal de Monitoramento do FNDE obras 2.0 SIMEC está sendo constantemente atualizado, e há previsão do FNDE liberar novos repasse, uma vez que há equilíbrio físico financeiro.

No tocante a avaliação da execução física da obra e sua compatibilidade ao objeto licitado, segue em anexo gráfico e planilhas comprovando a retomada da obra e outros detalhes a respeito da execução do contrato."

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou fatos novos que elidissem as constatações apontadas, limitando-se a informar que o ritmo de execução da obra teria sido retomado.

2.2.9. Avaliação da execução física da obra da Creche 002 - Vila São Pedro e sua compatibilidade ao objeto licitado: ritmo lento com cerca de 58% executado.

Fato

Procedeu-se inspeção física à obra da CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002 - Escola Infantil - tipo B 110v, situada na Rua Alberto Chebel - Quadra 486, Vila São Pedro, para verificar a compatibilidade entre o objeto executado *in loco* e o objeto contratado e medido por meio do Boletim de Medição nº 07 (BM 07) que foi emitido em 17 de outubro de 2015 no valor total de R$1.008.871,09.

No dia 11 de abril de 2017, portanto, verificou-se *in loco* que a execução das obras da creche 002 estava em ritmo lento de execução, com poucos trabalhadores no local.

Os serviços contratados para a execução das obras da Creche 001 foram medidos no percentual de 57,94% pelo BM 07. As obras da creche 002 estavam na situação apresentada nas fotos abaixo:

Caixa d'água metálica (subitem 9.11.04).	Vista da estrutura de concreto da cobertura do pátio.

Paredes externas revestidas.	Paredes internas revestidas, pontos instalados de água e esgoto (subitens do item 9).
Batentes instalados.	Eletrodutos embutidos na parede e caixas de ferro esmaltada instaladas (subitens do item 7)

Fotos: Creche Vila São Pedro, Aquidauana/MS, em 11de abril de 2017.

O Boletim de Medição - BM 07 traz os itens de serviços descritos no quadro abaixo, como medidos e pagos.

Tabela – Execução físico-financeira da obra da creche Vila São Pedro.

Item	**Descrição**	**Valor Contratado (R$)**	**Valor Medido (R$)**	**% Medido**	**Resultado Verificado pela CGU[1]**
1	Serviços Preliminares / Técnicos	18.127,85	18.127,85	100,00%	Compatível
2	Infraestrutura / Fundação simples	144.301,90	144.301,90	100,00%	Compatível
3	Superestrutura	374.271,50	374.271,50	100,00%	Compatível
4	Alvenaria/Vedação/Divisória	99.769,31	73.296,23	73,47%	Compatível
5	Esquadrias e Ferragens	73.974,92	0,00	0,00%	Compatível
6	Cobertura	136.661,05	0,00	0,00%	Compatível
7	Instalações Elétricas	158.950,70	86.460,16	54,39%	Compatível
8	Instalações de Lógica/Telefônica	12.932,98	58,74	0,45%	Compatível
9	Instalações Hidráulicas e Sanitárias	237.490,05	170.951,54	71,98%	Compatível
10	Impermeabilização / Isolamento Térmico	20.472,76	6.090,35	29,75%	Compatível
11	Instalações de Combate a	9.435,84	0,00	0,00%	Compatível

	Incêndio				
12	Revestimentos	321.975,06	135.312,82	42,03%	Compatível
13	Vidros	18.396,05	0,00	0,00%	Compatível
14	Pintura	41.571,44	0,00	0,00%	Compatível
15	Serviços Complementares	65.816,46	0,00	0,00%	Compatível
16	Paisagismo Urbanização	7.002,00	0,00	0,00%	Compatível
TOTAL		**1.813.787,59**	**1.008.871,09**	**57,04%**	**Compatível**

Fonte: BM nº 07 e inspeção CGU. (1) Verificação no dia 11 de abril de 20017. Valor aproximado da execução total do item baseado nas medições, verificações e estimativas realizadas pela equipe *in loco*.

Conclui-se desse modo, que as obras da creche 002 estão em andamento e apresentam um percentual de execução de 57,94%. O Boletim de Medição nº 07 é compatível com os serviços executados *in loco* e com os pagamentos efetuados pela prefeitura.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"Referida obra relaciona-se ao processo 12259 – PAC 2 - CRECHE/PRE-ESCOLA 002, a ser erguida na Rua Alberto Chebel – Quadra 486, Vila São Pedro - Escola tipo B 110v, no valor de RS 1.411.757,74.

A Obra 12259 - PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002 da Vila São Pedro, também está em execução e prazo de vigência atualizado. Todos os procedimentos legais foram adotados na Gestão de 2017 para o bom andamento dos serviços.

O Portal de Monitoramento do FNDE obras 2.0 SIMEC está sendo constantemente atualizado, e há previsão do FNDE liberar novos repasse, uma vez que há equilíbrio físico financeiro.

A solicitação de desembolso para a obra foi solicitada e recentemente deferido para desembolso do percentual executado, demonstrando o bom andamento dos serviços.

No tocante a avaliação da execução física da obra e sua compatibilidade ao objeto licitado, segue em anexo gráfico e planilhas comprovando a retomada da obra e outros detalhes a respeito da execução do contrato."

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou fatos novos que elidissem as constatações apontadas, limitando-se a informar que o ritmo de execução da obra teria sido retomado.

2.2.10. Avaliação da execução física da obra da Creche 003 - Nova Aquidauana e sua compatibilidade ao objeto licitado: obra parada, mas valores totalmente pagos.

Fato

Procedeu-se inspeção física à obra da CRECHE/PRÉ-ESCOLA 003 - Escola Infantil - tipo B 110v, situada na Rua Filinto Muller - Quadra 46B, Bairro Nova Aquidauana, para verificar a compatibilidade entre o objeto contratado e medido por meio do Boletim de Medição Final nº 25 (BM 25) que foi emitido em 28 de fevereiro de 2015 no valor total do contrato (R$1.411.573,56) e o objeto executado *in loco*.

No dia 11 de abril de 2017, portanto, verificou-se *in loco* que a obra encontra-se parada e depreciando-se com o passar do tempo.

Os serviços contratados para a execução das obras da Creche 003 foram medidos em sua totalidade, no entanto constatou-se que ainda restam alguns serviços a serem executados, além da limpeza geral. A Prefeitura Municipal de Aquidauana – PMA informou que irá realizar o levantamento desses serviços que serão executados por meio de um novo procedimento licitatório, pois a empresa contratada abandonou as obras da creche. A PMA também irá acrescentar, neste novo procedimento licitatório, os serviços necessários para sanar as inconformidades apontadas pelo FNDE, por meio do relatório de 21 de dezembro de 2016 da empresa supervisora (Paulo Gaia Engenharia Ltda.). As obras da creche 003 estão na situação apresentada nas fotos abaixo:

Interior da sala do fraldário.	Vista do pátio coberto.
Divisórias do banheiro instaladas	Chuveiros instalados para creche 1 a 2 anos.

Chuveiro do vestiário feminino.	Bancada em granito instalada na área de serviço externa.
Sanitário para Portadores de Necessidades Especiais - PNE	Vista interior do pátio da creche 003.

Fotos: Creche Nova Aquidauana, Aquidauana/MS, em 11 de abril de 2017.

Segue no quadro abaixo a relação de alguns itens considerados relevantes a serem sanados pela PMA que foram apontados pelo FNDE por meio do relatório da supervisora:

Situação apontada (inconsistências FNDE)	**Solução proposta (FNDE)**
Implantação executada em desconformidade com o projeto: o Bloco Administrativo e o Bloco de Serviço estão sendo executados com o projeto 2012, os demais blocos estão sendo executados com o projeto anterior.	A prefeitura deve apresentar a planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior).
Instalações da rede pluvial executadas em desconformidade com o projeto: - Os rufos de concreto do Bloco Administrativo foram executados com dimensões em desacordo com o projeto. Foram executadas calhas metálicas no lugar dos rufos de concreto do bloco administrativo. As grelhas da calha de piso foram executadas em desacordo com o projeto; - Os tubos de queda foram executados sem Tê de inspeção; e - Não foi executada a calha entre o bloco pedagógico e o bloco de serviço.	Executar/corrigir e inserir fotos comprobatórias
Não foram executadas as aberturas para o ar condicionado na sala da diretoria e sala de reunião do bloco administrativo.	Município deve executar /corrigir conforme o projeto e exigências legais

Em decorrência do monitoramento realizado por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e de supervisão realizada por empresa contratada pelo FNDE, verificamos que existe uma grande divergência entre o percentual de execução da obra informado **em vistoria pelo fiscal do estado responsável pela obra (95,55%) e o da empresa de supervisão (79,50%)**.	1. Solicitamos o fiscal reveja os percentuais informados dos serviços executados, corrigindo os se for o caso, ou que insira nova vistoria, com fotos atualizadas da obra, que comprovem o percentual de execução informado. 2. Solicitamos, no prazo máximo de 15 dias, que o cumprimento das providências requeridas seja informado a esta Autarquia, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). O não atendimento das providências solicitadas causará a suspensão do repasse de recursos dessa obra até a sua resolução.

Fonte: Relatório da empresa supervisora (Paulo Gaia Engenharia Ltda.) de 21 de dezembro de 2016.

A Prefeitura Municipal de Aquidauana - PMA emitiu uma justificativa para a realização de um Termo de Ajustamento de Conduta onde se verificou que a situação atual das obras da creche *"oferece risco a integridade física, dado a falta de acabamentos para uso, pintura desgastada pelo tempo exposta e sem cuidados, falta de manutenção, falta conclusão das instalações elétricas, falta conclusão do sistema de proteção para descarga atmosférica, pânico e incêndio, acabamentos diversos, bem como limpeza final. Considera-se também, as inconsistências e inconformidades apontadas pelo Fiscal do FNDE que precisam ser corrigidas".*

A PMA está tomando as devidas providências para que a situação seja regularizada conforme citado na justificativa: *"para assegurar a retomada da construção, que nos termos da Lei de licitação, o município promoverá procedimento licitatório para a conclusão da obra,* ***definindo corretamente os itens a serem executados e corrigidos****, para que seja possível a inauguração e uso eficiente; que o valor orçado seja compatível com valores do mercado e tabela do índice de construção civil da região, estabelecendo critérios de aceitabilidade de preços art. 40, X, e art. 48, § 1° e 2° da Lei 8.666/93; Anotação de Responsabilidade técnica e escolha do melhor regime de execução. Que atenda a demanda esperada.* ***O atual Engenheiro Civil da Prefeitura Municipal de Aquidauana, está calculando a estimativa de custo para a conclusão da Creche****" (Original sem grifo).*

Conforme a supervisão realizada pela empresa Paulo Gaia Engenharia Ltda. o percentual de execução dos serviços realizados sem necessidade de reparos é de 79,5% do valor do contrato (R$1.411.573,56) e por meio do Ofício 2017/2017/Planejamento de 07 de abril de 2017 a PMA respondeu a esta equipe da CGU que:

> *"No Portal de monitoramento de obras - SIMEC, a vistoria encontra-se com 99,52%, no entanto, in loco constatou-se percentual entre 80 e 85% de execução, com inconsistências e inconformidades a serem sanadas".*

Assim sendo, o prejuízo estimado com os serviços executados que deverão receber reparos e com os serviços pagos e não executados é de aproximadamente 20,0% do total contratado, neste caso R$282.314,71.

Juntamente com os serviços apontados pela PMA como não executados ou que necessitam de reparos, mas foram integralmente pagos, a equipe da CGU também verificou, no dia da visita *in loco*, os seguintes serviços pendentes de conclusão:

Quadro de energia com instalação incompleta.	Padrão de energia provisório.
Malha de ferro do portão lateral danificada.	Quadro de comando não instalado.
Vidros das janelas das salas de aula e laboratório quebrados. (vandalizados).	
Janela de ferro EF-28 com instalação incompleta.	Porta de vidro PV-06 desalinhada.
Fotos: Creche Nova Aquidauana, Aquidauana/MS, em 11 de abril 2017.	

Conclui-se, desse modo, que as obras da creche 003 foram executadas num percentual aproximado de 80,0%, sendo que 20,0% dos serviços restantes ou ainda não foram executados ou necessitam de reparos para atenderem à demanda a que foram propostos, tal situação gerou um **prejuízo estimado de R$282.314,71** por serviços pagos à empresa contratada, mas que não estão atendendo a população.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"Referida obra relaciona-se ao processo 12258 – PAC 2 - CRECHE/PRE-ESCOLA 003, a ser erguida na Rua Filinto Muller, - Quadra 46B, Bairro Nova Aquidauana - Escola tipo B 110v, no valor de RS 1.411.757,74.

A obra da Creche Pré-escola 03 do Bairro Nova Aquidauana, cabe atenção especial, uma vez que a Prefeitura Municipal de Aquidauana, tomou as devidas providências para a conclusão dos serviços, (termo de ajustamento de conduta - obrigação de fazer), considerando que a empresa Via Park Tecnologias Construções - Eirele ME, contratada para a realização da obra, não a finalizou, de acordo com a planilha de execução e projeto executivo, acordados em contratos.

Também, adotou providências quanto o retorno dos serviços, bem como as correções das inconformidades e restrições apontadas pelo fiscal do FNDE, principalmente do superfaturamento quantitativo de R$282.314,71 na execução da referida obra, decorrente de pagamentos por serviços medidos, mas não executados.

A prefeitura por meio de outro processo licitatório finalizou os serviços, com execução em 100%.

Até a data deste esclarecimento à CGU, a equipe Técnica da Prefeitura Municipal está lançando no Portal do FNDE SIMEC obras 2.0 a vistoria final e respondendo as diligências das inconsistências e inconformidades, visando a prestação de contas, e o denominado status bandeira vermelha está mudando para status bandeira verde.

No tocante a avaliação da execução física da obra e sua compatibilidade ao objeto licitado, segue em anexo gráfico e planilhas comprovando a retomada da obra e outros detalhes a respeito da execução do contrato."

Análise do Controle Interno

Após análise da justificativa da Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS – PMA enviada por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, seu Anexo assinado pelo Secretário de Planejamento, Habitação e Urbanismo e pelo engenheiro civil fiscal do contrato e acesso ao sistema SIMEC obras 2.0, verifica-se que o fiscal da prefeitura alimentou o sistema SIMEC obras 2.0 com sua última vistoria em 06 de setembro de 2017

apontando a conclusão das obras (100,00%), e enviou a esta CGU, por meio do Anexo, um relatório fotográfico datado de 22 de agosto de 2017 para demonstrar a conclusão das obras.

A PMA afirma ainda ter realizado novo procedimento licitatório para a conclusão das obras, mas não foi enviado por meio de sua justificativa nenhum documento sobre este novo procedimento.

Assim sendo, entende-se da justificativa da PMA que as obras foram concluídas por meio de uma nova licitação composta pelos serviços pagos, mas não concluídos e serviços que sofreram danos enquanto a obra encontrava-se paralisada. No entanto somente uma nova inspeção física traria a comprovação de quais serviços foram realizados para concluir a construção da CRECHE/PRÉ-ESCOLA 003 - Escola Infantil - tipo B 110v, situada na Rua Filinto Muller - Quadra 46B, Bairro Nova Aquidauana e se a creche está concluída à disposição da população.

Conclui-se da análise realizada que a prefeitura tomou as providências necessárias para finalizar as obras que estavam paralisadas, mas somente com uma nova inspeção física pode-se comprovar a regularidade da aplicação dos recursos utilizados para a conclusão das obras.

2.2.11. Superfaturamento quantitativo de R$282.314,71 na execução das obras da Creche 003, decorrente de pagamentos por serviços medidos, mas não executados.

Fato

Não obstante vários serviços de construção da Creche 003, localizada na Rua Filinto Muller, Quadra 46B, Bairro Nova Aquidauana, no Município de Aquidauana/MS terem sido considerados concluídos pela Prefeitura, constatou-se, mediante inspeção física efetuada na edificação no dia 11 de abril de 2014, que diversos serviços ou não foram executados ou foram iniciados e executados em quantitativos inferiores aos atestados no 25° e último Boletim de Medição.

Em decorrência da situação apresentada, fica inviável a quantificação dos serviços não executados, pois na visita *in loco* da equipe da CGU ficou constatado que os serviços descritos na Planilha Orçamentária se encontram praticamente concluídos, sendo que alguns foram executados parcialmente e outros sofreram depredação devido à paralisação das obras.

Nas fotos a seguir tem-se um levantamento da situação descrita acima demonstrando a execução parcial dos itens ou sua situação em função das paralisações das obras:

Ausência de limpeza – abandono

Ausência de manta impermeabilização calha

Ausência do parque infantil

Ausências de torneiras

Ausência de vidros nas esquadrias

Ausência de grelhas drenagem

Portas danificadas

Telhado passarela danificado

Drenagem incompleta

Ausência dos ralos

Falta conclusão da drenagem

Falta conclusão das fossas e sumidouros

Conclusão das fossas e sumidouros

Ausência de calçadas.

Fonte: Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS.

O levantamento das fotos acima foi feito pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS e juntamente com a situação apresentada pela equipe da CGU no item de "Inspeção Física de Obras" mostra a situação atual das obras da creche 003.

Conforme o relatório de supervisão da empresa Paulo Gaia Engenharia Ltda. o percentual de execução dos serviços realizados que não necessitam de reparos é de 79,5% do valor do contrato (R$1.411.573,56). A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício 2017/2017/Planejamento de 07 de abril de 2017 informou que "*in loco constatou-se percentual entre 80 e 85% de execução, com inconsistências e inconformidades a serem sanadas".*

Assim sendo, o prejuízo estimado com os serviços executados que deverão receber reparos e com os serviços pagos e não executados é de aproximadamente 20,0% do total contratado, neste caso **R$282.314,71**.

Ou seja, o superfaturamento quantitativo existente na obra encontra-se dentro do valor de **R$282.314,71**, tendo em vista o pagamento pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por itens de serviços executados em quantidades inferiores às medidas estarem dentro dos itens de serviços a serem executados na nova Planilha Orçamentária a ser contratada pela prefeitura para a conclusão da obra da creche 003.

Cabe ressaltar que no processo administrativo 121/2012 não foi encontrada a Portaria de nomeação do fiscal da obra. No entanto, no quadro abaixo descreve-se cada um dos responsáveis pelas medições, porquanto subscreveram os respectivos boletins:

Tabela dos responsáveis pela emissão dos Boletins de Medição.

Cargo	CPF	Boletim de Medição
Engenheiro	***.710.896-**	01 a 13
	***.574.781-**	14, 15, 17 e 20 a 23
	***.892.378-**	16, 18, 19 e 25 (Final)
Gerente de Planejamento, Habitação e Urbanismo	***.124.641-**	24
Chefe de Gabinete	***.923.528-**	

Fonte: Boletins de medição 01 a 25 (Final) da obra e notas fiscais respectivas.

Como demonstrado no quadro acima, a fiscalização da obra ficou a cargo de três engenheiros durante a sua execução, sendo que uma medição (BM nº 24) foi realizada sem a aprovação de um fiscal com conhecimento em engenharia. A inexistência da nomeação de um fiscal responsável pela obra juntamente com a aprovação de uma medição por pessoas sem conhecimento em engenharia pode ter colaborado para o atual estágio em que se encontra a obra, com 80% de execução e 100% paga.

Porém a situação apontada não exime de responsabilidade os engenheiros que aprovaram as medições, o prefeito que não nomeou o fiscal para acompanhamento e os agentes que aprovaram as medições sem conhecimento específico para tal situação.

Vale dizer que além dos responsáveis apontados no quadro acima o atual Prefeito Municipal de Aquidauana/MS (CPF ***.271.881-**) também não nomeou fiscal responsável pela obra, conforme verificado no processo administrativo 121/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

"Foi comprovado como verdadeiro que a gestão anterior a de 2017 realizou os pagamentos dos serviços medidos e não executados, culminando, inclusive, depredação da obra que permaneceu paralisada, consoante anexos.

Estão sendo encaminhados ao setor jurídico da Prefeitura de Aquidauana, os fatos para apuração do prejuízo ao erário. Pediu-se deferimento com urgência e respostas da empresa Via Park Tecnologias Construções -Eirele ME, justificativas decorrente dos serviços não executados, dado a necessidade de comprovação da prestação de contas.

Solicitou-se também, explicações ao gestor anterior e fiscal que emitiu ART de acompanhamento da obra daquele ano, sobre as inconsistências apontadas, de modo que cabe aos responsáveis arcar com os prejuízos eventualmente advindos à municipalidade."

Análise do Controle Interno

Em sua justificativa a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS -PMA corrobora a constatação apontada e indica que está tomando as devidas providências para apurar os responsáveis e reaver o valor do prejuízo. No entanto não foi enviado nenhum comprovante

das atitudes tomadas pela PMA como, citação dos responsáveis, abertura de processo administrativo para recuperar os recursos aplicados irregularmente, etc..

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a gestão dos recursos federais descentralizados à Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS para execução de três unidades de educação infantil, no município de Aquidauana/MS, apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Cláusulas restritivas nos instrumentos convocatórios das Tomadas de Preços nº 08, 09 e 10 de 2012;

- Cláusulas restritivas nos instrumentos convocatórios das Concorrências nº 01 e 02 de 2014;

- Designação de nova data para a Tomada de Preços nº 09/2012 sem justificação no processo;

- Ausência de designação de fiscais dos contratos nº 112 e 113 de 2014;

- Favorecimento à contratada: ausência de garantia do contrato nº 113/2014 contrariando disposição do instrumento convocatório;

- Avaliação da execução física da obra da Creche 001 - Vila Pinheiro e sua compatibilidade ao objeto licitado: ritmo lento com pouco mais de 55% executado;

- Avaliação da execução física da obra da Creche 002 - Vila São Pedro e sua compatibilidade ao objeto licitado: ritmo lento com cerca de 58% executado;

- Avaliação da execução física da obra da Creche 003 - Nova Aquidauana e sua compatibilidade ao objeto licitado: obra parada, mas valores totalmente pagos;

- Superfaturamento quantitativo de R$282.314,71 na execução das obras da Creche 003, decorrente de pagamentos por serviços medidos, mas não executados; e

- Ausência de Cronograma de Desembolso.

Ordem de Serviço: 201700746
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AQUIDAUANA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 976.540,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 12 de abril de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 – Educação Básica / Ação 8744 – Apoio a alimentação escolar na educação básica (PNAE) no Município de Aquidauana/MS.

A ação fiscalizada destina-se a verificar o cumprimento das normas e orientações relativas à execução do programa; a execução dos recursos repassados pelo FNDE à Prefeitura de Aquidauana/MS entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de março de 2017, no montante de R$976.540,00 para a aquisição de gêneros alimentícios na merenda escolar, em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; a garantia da qualidade da alimentação fornecida; a contribuição da contrapartida aos recursos federais recebidos; e a disponibilização das informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.

.

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. Execução Financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Fato

A ação de controle teve como objetivo avaliar a aplicabilidade dos recursos financeiros transferidos do Programa Nacional de Alimentação Escolar pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016, conforme artigo 38 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013:

> *"Art. 38 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando- se da seguinte forma:*
>
> *(...)*
>
> *VIII - o FNDE abrirá conta corrente única para movimentação dos recursos do Programa;*
>
> *(...)*
>
> *XIX - a aplicação financeira na forma prevista no inciso XIV deste artigo não desobriga a EEx. de* ***efetuar as movimentações financeiras do Programa exclusivamente por intermédio da conta corrente aberta pelo FNDE****;"*

Com base em consulta ao site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação verificou-se que, no período acima mencionado, o montante dos recursos financeiros destinados à Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, creditados na Conta Corrente específica nº 28725-3, Agência 123-6, do Banco do Brasil, totalizaram R$ 976.540,00.

Com base nos extratos bancários da Conta Corrente nº 28725-3, Agência 123-6, do Banco do Brasil onde foram creditados os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e no respectivo Razão Analítico da conta corrente, constatou-se que os recursos foram utilizados para aquisição de gêneros alimentícios, em conformidade com o inciso XVI do artigo 38 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013:

> *"XVI - a movimentação de recursos da conta específica do Programa somente será permitida para a compra de gêneros alimentícios ou para a realização de aplicações financeiras e das transferências previstas nos arts. 7º, 8º e 9º desta Resolução;"*

2.2.2. Atuação não efetiva do Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

Com o objetivo de verificar o cumprimento das atribuições contidas no artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE do município de Aquidauana/MS, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, a Prefeitura foi instada por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700746/001 a comprovar a atuação daquele Conselho.

O artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 dispõe o seguinte sobre as atribuições do CAE:

> *"Art. 35 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/ 2009:*
>
> *I - monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;*
>
> *II - analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos - SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo;*
>
> *III - 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;*
>
> *IV - comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria- Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;*
>
> *V - fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;*
>
> *VI - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;*
>
> *VII - elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e*
>
> *VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo."*

Em relação ao cumprimento do inciso I do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, a Gerente Municipal de Educação, por meio do Ofício nº 043/2017/GAB/GEMED, de 04 de abril de 2017, informou que o CAE realiza visita às escolas, embora não tenham sido apresentados quaisquer relatórios de monitoramento relativos a estas visitas.

Quanto ao cumprimento dos incisos II e III do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, a Prefeitura comprovou a emissão de Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online, entretanto o referido parecer conclusivo sobre a contas do exercício de 2015 foi emitido em 16 de maio de 2016, descumprindo-se o prazo contido no artigo 45 da Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013:

"Art. 45 O prazo para a EEx. prestar contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC Contas Online será até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse, cabendo ao CAE emitir o parecer conclusivo sobre a prestação de contas no Sistema de Gestão de Conselhos - SIGECON Online até 31 de março."

Em relação às contas de 2016, não foram apresentados comprovantes sobre o cumprimento dos incisos VI e VII da Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, considerando o prazo contido no artigo 45 da referida resolução, tendo em vista que o FNDE prorrogou o prazo para a apresentação da prestação de contas.

Em relação ao cumprimento do inciso VII do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, não foi constatada a elaboração do Regimento Interno do CAE.

Da análise de documentação disponibilizada pelo Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Aquidauana/MS, constatou-se que o referido conselho ainda não havia elaborado formalmente o Plano de Ação para o exercício de 2017, de acordo com o previsto no inciso VIII, do art. 35, da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, o qual dispõe que é atribuição do CAE.

A Gerente Municipal de Educação se manifestou, por meio do Ofício nº 012/2017/NEGEB, de 05 de abril de 2017, acerca da não elaboração do Plano de Ação:

"Considerando a reestruturação do CAE, visto que membros representantes do Executivo tiveram seus vínculos empregatícios encerrados no final de 2016, não foi possível até a presente data a elaboração do Plano de Ação do CAE para o corrente ano. Observamos que após publicação do Decreto Municipal do CAE com a designação de novos membros, o Plano de Ação para o corrente ano será elaborado. "

Com efeito, até meados de abril de 2017, o CAE não tinha definido quando e como fiscalizaria a execução do programa para o ano letivo, iniciado há meses; tampouco realizado qualquer ação deliberativa ou de assessoria.

Assim, conclui-se que o Conselho Municipal de Alimentação Escolar do município de Aquidauana/MS não vem cumprindo com as atribuições contidas nos incisos I, VII e VIII do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"O CAE deste Município emitiu parecer conclusivo de Prestação de Contas através do Sistema SIGECON (documento em anexo) com resposta sim para a questão 19 na qual pergunta se o Conselho realizou visita às escolas. Informamos ainda, que o Conselho ê composto por pais de alunos e professores que são funcionários efetivos, sendo uma delas merendeira, e estão lotados nas escolas e centros de educação infantil da Rede Municipal de Educação.

Quanto ao descumprimento dos incisos II e III, do art. 35, da Resolução/CD/FNDE n. º 26 de 17 de junho de 2013, informamos que na Ata n° 01/2016 (anexa) diz que o Conselho Municipal de Alimentação Escolar reuniu-se no dia 29 do mês de abril de 2016 para a análise, parecer e aprovação das prestações de contas no ano de 2015 do Programa de Alimentação Escolar no Sistema SIGECON/FNDE.

No que se refere ao Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar, este não foi localizado nos arquivos do Conselho e foi solicitado ao Conselho vigente a sua elaboração, este antes do término do mandato se prontificou na elaboração da minuta do Regimento Interno e deixou cópia no arquivo para o conselho que assumir possa conclui-lo, conforme se constata na Ata n. º 03/2017 (anexa).

Informamos que não foi possível a atuação do CAE no ano vigente, em face do desligamento da Presidente [...], por motivo de mudança, ocorrido no dia 06 de outubro de 2016, conforme documento anexo.

Após foi emitido pelo Gestor anterior um ofício para Instituição representada com objetivo de indicar outro nome em sua substituição, e em seguida elaborado o Decreto n.º 119/2016 (anexo). Em janeiro e fevereiro período de férias escolares, as aulas tiveram seu início em março e em abril iniciou o processo de prestação de contas no Sistema SIGPC, sendo prorrogado para maio, e em junho o Conselho se reuniu apresentou novos membros e fez análise da Prestação de Contas do exercício 2016 para posterior lançamento no Sistema SIGECON.

Análise do Controle Interno

Em relação ao cumprimento do inciso I do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, o auditado apenas afirma que o CAE teria realizado visitas às escolas municipais sem, no entanto, haver qualquer tipo de documentação comprobatória, como relatórios de fiscalização ou questionários de inspeção.

Da mesma forma, em que pese a manifestação do auditado, não foi comprovado, por meio de atas ou relatórios, que o Conselho de Alimentação Escolar vem monitorando e fiscalizando a aplicação dos recursos do PNAE.

Quanto ao cumprimento dos incisos II e III da referida resolução, o auditado informa que o CAE se reuniu no dia 29 de abril de 2016, para aprovação das contas do ano de 2015 do PNAE no SIGECON/FNDE.

Contrariamente, ao que o auditado informa o prazo para o CAE emitir o parecer conclusivo sobre as contas do exercício de 2015 se encerrou em 31 de março de 2016, conforme caput do artigo 45 da Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, não existindo informação sobre prorrogação de prazo pelo FNDE.

No que se refere ao Regimento Interno do CAE o auditado informou que foi elaborada a minuta do documento e os membros do CAE que assumirem o novo mandato irão concluí-lo.

Acerca da elaboração do Plano de Ação do exercício de 2017, o auditado não apresentou esclarecimentos.

2.2.3. Ausência de realização de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar pela Prefeitura Municipal

Fato

Sobre a participação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE em treinamentos e capacitações no período de janeiro de 2015 a março de 2017, em entrevista realizada com o presidente do CAE, em 12 de abril de 2017, foi informado que os membros do Conselho de Alimentação não receberam capacitação.

Diante da situação, entende-se que os conselheiros não foram capacitados para desempenharem suas atribuições normativas, estando, portanto, em desacordo com o disposto no art. 60 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, a seguir transcrito:

> *"Art. 60 A equipe técnica do PNAE desenvolverá material de apoio adequado à clientela a ser atendida, bem como cursos de capacitação, visando à melhor operacionalização do Programa e atuação do CAE.*
>
> *Parágrafo único. Cabe às EEx., em parceria com o FNDE, realizar a capacitação dos envolvidos na execução do PNAE e no controle social, conforme o disposto no inciso IV do art. 17 da Lei nº 11.947/09" (original sem grifo).*

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Informamos, quanto a esse item, que no ano de 2017, esta Secretaria de Educação participou com dois representantes do Conselho Municipal de Alimentação Escolar do Programa FNDE EM AÇÃO, nos dias 21 e 22 de agosto de 2017, para que estas pudessem receber orientações sobre Programas do FNDE e orientações sobre o papel do conselheiro e posteriormente foi repassado aos demais membros, conforme se constata na Ata n.° 003/2017 anexa.

O CAE está em fase de reestruturação, pois o mandato expirou em 26 de agosto de 2017, e com a posse dos novos membros esta Secretaria se compromete a providenciar capacitação para melhor acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Esclarecemos, por fim, que medidas para atender a resolução/CD/FNDE n.° 26, de 17 de junho de 2013, serão tomadas imediatamente após a posse do mandato do Conselho 2017-2021."

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação onde se aponta a ausência de capacitação para os membros do Conselho de Alimentação Escolar, na manifestação apresentada em 22 de setembro de 2017,

a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS afirma que dois representantes do CAE participaram do Programa FNDE em ação, nos dias 21 e 22 de agosto de 2017, e que o CAE está em fase de reestruturação.

Constatou-se, porém, que os membros do Conselho de Alimentação Escolar, cujo mandato expirou em 26 de agosto de 2017, não foram capacitados para desempenharem suas atribuições normativas, estando, portanto, em desacordo com o disposto no art. 60 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

2.2.4. Infraestrutura deficiente do Conselho de Alimentação Escolar

Fato

Com o objetivo de verificar o cumprimento das atribuições contidas no artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE do município de Aquidauana/MS, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, a Prefeitura foi instada por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700746/001 a comprovar a atuação do Conselho de Alimentação Escolar.

Neste sentido, ao se analisar a infraestrutura disponibilizada pela Prefeitura para atuação do CAE, constata-se a existência de falhas que vem impossibilitando que o CAE atue em conformidade com o previsto no artigo 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, conforme informação prestada pela Gerente Municipal de Educação, por meio do Ofício nº 043/2017/GAB/GEMED, de 04 de abril de 2017:

> *"1. Nos anos de 2015 e 2016 a estrutura física do Conselho de Alimentação Escolar localizava-se em prédio locado para Casa dos Conselhos, situada à Rua Leônidas de Matos, Centro, com os seguintes equipamentos: arquivo de aço, estante de madeira para notebook, uma mesa com cinco cadeiras plásticas. Esta Gerência disponibilizava um funcionário com recursos necessários para desenvolvimento das atividades.*
>
> *2. No início de 2017, considerando o desgaste natural do computador efetuou-se a baixa patrimonial junto a Gerência Municipal de Administração, conforme atesta guia anexa. Atualmente a sala do Conselho de Alimentação Escolar encontra-se localizada no prédio da Gerência Municipal de Educação, sito à Rua Luiz da Costa Gomes, n° 700 - Vila Cidade, onde há uma mesa com cadeiras, um arquivo de aço e uma estante de madeira. A Gerência Municipal de Educação disponibiliza um servidor para organização e registro das reuniões, bem como um auditório para realização das reuniões dos conselhos.*
>
> *3. Informamos ainda, que os conselheiros se utilizam de transporte próprio quando da realização de visitas às escolas, para verificação de armazenamento e fornecimento da merenda aos alunos. Ressalte-se que os membros do CAE são servidores do quadro efetivo, pais e alunos com trânsito livre junto às escolas diariamente. "*

Em função da manifestação do auditado, constata-se que a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS não vem dotando o CAE de infraestrutura suficiente para o cumprimento de suas atribuições, em afronta ao artigo 36 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013:

> *"Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:*
>
> *I - garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:*
>
> *a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;*
>
> *b) disponibilidade de equipamento de informática;*
>
> *c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e*
>
> *d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva."*

Neste sentido, constata-se que o CAE não dispõe de equipamentos de informática para realização de suas atividades, bem como de transporte para deslocamento dos membros, tampouco foi elaborado o Plano de Ação para exercício de 2017 contendo a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para o exercício de suas atribuições.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

Em respeito ao apontado, elucidamos que a Secretaria de Educação disponibilizou em seu próprio prédio uma sala para as reuniões do CAE com computador que foi licitado, porém, como o equipamento estava em desacordo com a especificação, foi devolvido para que a empresa vencedora entregue o produto de acordo com a licitação, há nesta sala: mesa e cadeiras, bem como recurso humano para as atividades inerentes as suas competências e atribuições.

Tão logo tenha a formação do CAE disponibilizará transporte para visita dos conselheiros nas unidades escolares para verificação, apreciação e acompanhamento dos recursos e investimentos em alimentação escolar. Disponibilizará também os recursos financeiros através de materiais de expediente.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o auditado informa que irá adotar providências com vistas a dotar o Conselho de Alimentação Escolar da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência.

2.2.5. Cardápios elaborados não garantem o atendimento às necessidades nutricionais dos alunos assistidos.

Fato

De forma a avaliar a regularidade da execução dos recursos do PNAE pelo gestor municipal, constatou-se que o cardápio utilizado no fornecimento da merenda escolar, no período de janeiro de 2015 a abril de 2017, foi elaborado em desconformidade com o previsto no §2º do art. 14 da Resolução FNDE/CD nº 26, de 17 de junho de 2013, que apresenta a seguinte previsão:

> *"§2º Os cardápios deverão ser planejados para atender, em média, às necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo III desta Resolução, de modo a suprir:*
>
> *I - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;*
> *II - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;*
> *III - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;*
> *IV - no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial;*
> *V - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; e*
> *VI - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral."*

A partir da análise dos cardápios apresentados pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, verificou-se que estes não trazem informações sobre o quantitativo per capita de cada alimento – quantidade de cada alimento que compõe uma refeição servida para uma pessoa, considerando a faixa etária correspondente –, nem informam os valores nutricionais das refeições: proteína, lipídios, carboidratos, vitamina A, cálcio, ferro e os valores calóricos totais por alimento.

Assim, conclui-se que os cardápios elaborados pela nutricionista responsável técnica não garantem o atendimento às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola, de forma a contribuir para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Os cardápios elaborados a partir de 2017 possuem valores nutricionais de macronutrientes, valor calórico total e a faixa etária com a fase educacional correspondente.

O quantitativo per capita de cada alimento para uma pessoa está discriminada em Ficha Técnica, de cada preparação, que ê enviada juntamente com o cardápio para cada unidade escolar, de forma que segue em anexo cópia do cardápio atual e ficha técnica de preparação."

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação onde se aponta que os cardápios elaborados não garantem o atendimento das necessidades nutricionais dos alunos, na manifestação apresentada em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS afirma que os cardápios elaborados a partir de 2017 possuem valores nutricionais de macronutrientes, valor calórico total e a faixa etária com a fase educacional correspondente.

Em que pese a manifestação do auditado, em análise aos cardápios apresentados, constatou-se que as informações sobre o quantitativo per capita de Carboidratos, Proteínas e Lipídios apresentam-se em percentuais, sendo que a unidade de medida utilizada pelo Anexo III da Resolução FNDE nº 26/2013 para estes nutrientes é Gramas. Também os cardápios apresentados não possuem informações sobre fibras, vitaminas e minerais:

Neste sentido, o §7º do artigo 14 da Resolução FNDE nº 26/2013, dispõe sobre os requisitos para elaboração dos cardápios:

> *"§7º Os cardápios, elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, deverão conter informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras. Os cardápios devem apresentar, ainda, a identificação (nome e CRN) e a assinatura do nutricionista responsável por sua elaboração. "*

2.2.6. A Entidade Executora não atende ao parâmetro numérico de nutricionistas estabelecido no art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010.

Fato

De forma a avaliar a regularidade da execução dos recursos do PNAE pelo gestor municipal, constatou-se que a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS conta apenas com uma nutricionista, para desempenhar a responsabilidade técnica e coordenação das ações

no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, nomeada por meio da Portaria nº 306/2017.

Anteriormente a esse período, o cargo de nutricionista era exercido por servidora contratada temporariamente, por meio do Contrato por Prazo Determinado nº 440/2016.

O artigo 10 da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010, estabelece parâmetros mínimos de referência para se dimensionar o número de nutricionistas em função da quantidade de alunos em determinada entidade executora:

> "*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*
1.001 a 2.500	*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 recomendada de 30 (trinta) horas."*

Conforme levantamento realizado no Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar, no endereço matricula.educacenso.inep.gov.br, o Município apresentou para o ano de 2015 o total de 4663 alunos matriculados conforme a seguir:

Quadro – Censo escolar Aquidauana para o ano de 2015

Educação Infantil	**Ensino Fundamental**	**EJA**	**Educação Especial**	**Total**
1390	2973	260	40	4663

Fonte: inep.gov.br.

Portanto, a Entidade Executora do PNAE em Aquidauana/MS não atende ao parâmetro numérico de nutricionistas estabelecido no art. 10 da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010, segundo o qual a Prefeitura deveria dispor de um nutricionista responsável técnico (RT) e mais três nutricionistas do quadro técnico (QT).

Com efeito, o déficit de nutricionistas no quadro da Entidade Executora compromete a realização de ações de educação alimentar e a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo, impactando negativamente na formação de práticas alimentares saudáveis (art. 3º, Resolução FNDE/CD nº 26, de 17 de junho de 2013).

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"A Lei Complementar n.° 030/2011 - que dispõe o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Município de Aquidauana/MS, em seu Anexo III, contempla 01 vaga para o Cargo de Nutricionista, de modo que seguimos o que rigorosamente disciplina a legislação municipal.

Outrossim, em havendo necessidade de alocação de outro profissional para o serviço, colocamo-nos a disposição para acolher eventual demanda nesse sentido, principalmente no que se refere a observância da legislação a nível federal. "

Análise do Controle Interno

A despeito da manifestação do auditado, a Entidade Executora do PNAE em Aquidauana/MS não atende ao parâmetro numérico de nutricionistas estabelecido no art. 10 da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010, segundo o qual a Prefeitura deveria dispor de um nutricionista responsável técnico (RT) e mais três nutricionistas do quadro técnico (QT).

2.2.7. Falta de merenda nas escolas do município de Aquidauana/MS

Fato

No intuito de verificar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae pelas escolas/Centro de Municipal de Educação Infantil – Cmei em relação ao atendimento à norma do Programa visitou-se um Centro de Municipal de Educação Infantil - Cmei e quatro Escolas Municipais - EM, de um total de 20 unidades escolares no município de Aquidauana/MS, de acordo com o censo escolar 2016 constante no endereço http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2017/03/nivel-da-rede-municipal.zip.

Como resultado dos exames, entrevistas e mediante vistoria nos locais de armazenagem de produtos da merenda escolar realizadas nas Escolas/Cmei, verificou-se que falta de merenda nas escolas **EM Indígena Francisco Farias e EM Indígena Polo General Rondon**:

EM Indígena Francisco Farias – Em visita in loco à escola no período vespertino do dia 10 de abril de 2017, constatou-se que os alunos haviam sido dispensados das aulas, em função da ausência de merenda:

Foto - Detalhe da área de estocagem sem alimentos, EM Indígena Francisco Farias, Aquidauana – MS, 10 de abril de 2017.

De acordo com o censo escolar 2016 constante no endereço http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2017/03/nivel-da-rede-municipal.zip, constatou-se que estão matriculados 159 alunos na Escola Municipal Indígena Francisco Farias.

EM Indígena Polo General Rondon – Em visita a escola no período vespertino do dia 10 de abril de 2017 verificou-se a ausência quase completa de alimentos no depósito:

Foto - Detalhe da área de estocagem sem alimentos, EM Indígena Polo General Rondon, Aquidauana – MS, 10 de abril de 2017.

De acordo com o censo escolar 2016 constante no endereço http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2017/03/nivel-da-rede-municipal.zip, constatou-se que estão matriculados 331 alunos na Escola Municipal Indígena Polo General Rondon.

Em relação ao fluxo de entrega dos alimentos nas escolas em análise, constatou-se que as empresas vencedoras dos certames licitatórios entregam os alimentos diretamente no almoxarifado central da Prefeitura que semanalmente realiza a entrega por meio de veículo próprio às escolas, sendo que o recebimento dos alimentos é realizado pelo Diretor ou merendeira.

Por fim, constatou-se a inexistência de controle de estoque de alimentos na escola, seja por ficha de prateleira ou qualquer outro meio.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"As visitas na EMI Francisco Farias e EMIP General Rondon foram realizadas no dia 10 de abril de 2017, segunda-feira. No dia 03 de abril, segunda-feira, foi entregue alimentação escolar para a escola Francisco Farias e no dia 04 de abril para a escola General Rondon, conforme Cautela em anexo, para consumo durante a semana.

Nos dias 11 e 12 de abril também foram encaminhados os gêneros alimentícios para atender a comunidade escolar com alimentação semanal.

De acordo com o número de alunos de cada escola, a quantidade de alimentos encaminhados deveria durar uma semana e 2 dias, e devido ao descontrole do consumo pelas escolas, a quantidade encaminhada nos dias 3 e 4 de abril não foi suficiente para o atendimento semanal.

Conforme já explicado durante a visita, as entregas são realizadas semanalmente, pela equipe da secretaria. Os gêneros alimentícios saem do depósito da SEMED, pesados e

conferidos com o termo de entrega pelas merendeiras ou diretores das escolas, sempre verificando as quantidades dos gêneros alimentícios ainda em estoque. "

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação onde se aponta falta de merenda nas escolas do município de Aquidauana/MS, na manifestação apresentada em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS afirma que foi entregue alimentação escolar no dia 04 de abril de 2017, entretanto devido ao descontrole do consumo da escola, a quantidade encaminhada não foi suficiente para o atendimento semanal.

Em que pese a manifestação do auditado, constatou-se que está sendo descumprido o cronograma de entrega, de 01 de março de 2017, assinado pela Nutricionista da Prefeitura de Aquidauana/MS, anexo ao Ofício nº 012/2017/NEB/GEMED, de 05 de abril de 2017, que informa que as entregas são semanais, ou de acordo com a necessidade:

> *"Escolas localizadas nas aldeias: entrega realizada pela empresa no almoxarifado central, com conferência dos produtos por escola/aldeia, pelos funcionários responsáveis pelo setor do almoxarifado. As entregas são semanais, ou de acordo com a necessidade. "*

Durante a inspeção in loco, constatou-se que não está sendo cumprido o cronograma de entrega, pois entende-se entregas semanais como sendo 7 dias, portanto se o alimento foi entregue no dia 03 de abril de 2017 na escola Francisco Farias, deveria haver uma nova entrega no dia 10 de abril de 2017, ou de acordo com a necessidade, o que de fato não ocorreu.

Quanto a entrega na escola General Rondon a entrega deveria ter ocorrido no dia 11 de abril de 2017, ou de acordo com a necessidade.

2.2.8. Instalações físicas/equipamentos inadequados para o preparo das refeições.

Fato

Durante as inspeções físicas realizadas nas cozinhas das quatro Escolas Municipais e uma Cmei vistoriadas, verificou-se que as mesmas não possuem estrutura para o adequado preparo da merenda escolar, conforme determinado pela Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Algumas inconformidades foram verificadas:

1) **Escola Municipal Antonio Santos Ribeiro** – estrutura deficitária para preparação da merenda, fogão pequeno, botijão de gás encontra-se dentro da cozinha, inexistência de azulejos nas paredes até o teto, sem tela de proteção nas janelas, ausência de armários para a guarda alimentos e utensílios, inexistência de balança para pesagem dos hortifrutigranjeiros e as portas da cozinha e da despensa ficam abertas e sem telas de proteção, possibilitando a entrada de poeira, de insetos e roedores não assegurando a integridade dos gêneros alimentícios:

Foto - Detalhe da cozinha, Escola Municipal Antonio Santos Ribeiro, Aquidauana – MS, 12 de abril de 2017.

2) **CMEI Emília Alves Nogueira** – O botijão de gás encontra-se dentro da cozinha, pondo em risco os funcionários do local, sendo que o recomendado seria que o botijão possuísse uma estrutura própria ao lado de fora. Inexistência de azulejos nas paredes até o teto e de balança para pesagem dos hortifrutigranjeiros e que as portas da cozinha e da despensa ficam abertas e sem telas de proteção, possibilitando a entrada de poeira, de insetos e roedores não assegurando a integridade dos gêneros alimentícios:

Foto - Detalhe da cozinha, Escola Municipal Emilia Alves Nogueira, Aquidauana– MS, 07 de abril de 2017.

3) **Escola Municipal Indígena Francisco Farias** – Estrutura física da cozinha inadequada para preparação de merenda escolar, fogão pequeno, ausência de armários na cozinha para guarda de alimentos e materiais, inexistência de azulejos nas paredes até o teto, sem tela de proteção nas janelas e nas portas da cozinha e da despensa, possibilitando a entrada de poeira, de insetos e roedores não assegurando a integridade dos gêneros alimentícios. Ademais o botijão de gás encontra-se dentro da cozinha, pondo em risco os funcionários do local, sendo que o recomendado seria que o botijão possuísse uma estrutura própria ao lado de fora, a inexistência de balança para pesagem dos hortifrutigranjeiros e ausência de um refeitório para os alunos:

Foto - Detalhe da cozinha, Escola Indígena Francisco Farias, Aquidauana– MS, 10 de abril de 2017.

4) **Escola Municipal Indígena General Rondon** – Estrutura física da cozinha inadequada para preparação de merenda escolar, fogão pequeno, inexistência de azulejos nas paredes até o teto, sem tela de proteção nas janelas e nas portas da cozinha e da despensa, possibilitando a entrada de poeira, de insetos e roedores não assegurando a integridade dos gêneros alimentícios. Ademais o botijão de gás encontra-se dentro da cozinha, pondo em risco os funcionários do local, sendo que o recomendado seria que o botijão possuísse uma estrutura própria ao lado de fora e, por fim a inexistência de balança para pesagem dos hortifrutigranjeiros e ausência de um refeitório para os alunos:

Foto - Detalhe da cozinha, Escola Indígena General Rondon, Aquidauana– MS, 10 de abril de 2017.

5) **Escola Municipal Visconde de Taunay** – Estrutura física da cozinha inadequada para preparação de merenda escolar, ausência de piso azulejado, fogão pequeno, ventilador ligado no teto, o que pode acarretar contaminação cruzada dos alimentos, inexistência de azulejos nas paredes até o teto, sem tela de proteção nas janelas e nas portas da cozinha e da despensa, possibilitando a entrada de poeira, de insetos e roedores não assegurando a integridade dos gêneros alimentícios. Ademais o botijão de gás encontra-se dentro da cozinha, pondo em risco os funcionários do local, sendo que o recomendado seria que o botijão possuísse uma estrutura própria ao lado de fora, inexistência de balança para pesagem dos hortifrutigranjeiros e ausência de um refeitório para os alunos:

Foto - Detalhe da cozinha, Escola Visconde de Taunay, Aquidauana– MS, 10 de abril de 2017.

De acordo com o § 4º, do Art. 33 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, cabe às Entidades Executoras (EEx). ou às Unidades Executoras (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.

Por fim, o Tribunal de Contas da União tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que *"melhore as condições físicas de estocagem dos gêneros, tanto do almoxarifado central, quanto das escolas, tendo em vista as falhas detectadas na presente auditoria, como infiltrações nos locais de armazenamento nas escolas, locais inadequados para armazenamento dos produtos alimentícios e deficiências de segurança das instalações".* (Acórdão nº 2207/2012 - 1ª Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"No tocante a esse item especifico, de se externar que esta Secretaria realiza pequenos reparos, conforme solicitação da Direção Escolar e sendo serviços mais complexos que envolve alvenaria, construção, reforma ou ampliação encaminha a solicitação à Secretaria de Planejamento para "in loco" realizar um levantamento das necessidades físicas, acessibilidade e equipamentos das unidades escolares, para adotar medidas que garantam condições higiênico sanitárias e consumo.

Todas as demandas envolvendo instalações e condições físicas de escolas municipais, de acordo com a premente necessidade, vem sendo atendidas paulatina e gradativamente, tendo em vista a realidade financeira que assola os municípios brasileiros, não sendo diferente no Município de Aquidauana, que não permite, contudo, que os alunos da rede municipal possam sofrer riscos, demandando por reformas constantes a garantir minimamente as condições de uso das instalações educacionais."

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o auditado informa que a Secretaria de Educação realiza pequenos reparos e que serviços *"mais complexos"* que envolvam alvenaria, construção, reforma ou ampliação, encaminha solicitação à Secretaria de Planejamento para realizar levantamento das necessidades.

A despeito da justificativa do auditado, não foram encaminhados quaisquer documentos comprobatórios acerca de solicitações da Secretaria de Educação para realização de serviços *"mais complexos"*, tampouco apresentou levantamento realizado pela Secretaria de Planejamento acerca das necessidades físicas, acessibilidade e equipamentos das unidades escolares, que demonstrem que a Secretaria de Educação esteja tomando providências quanto às precárias condições de infraestrutura para o preparo das refeições.

2.2.9. Pregão Presencial nº 01/2017: Favorecimento pelo pregoeiro e conluio entre empresas na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, onerando o resultado licitatório em R$78.610,00 em relação às melhores propostas iniciais.

Fato

Visando operacionalizar a contratação, a Prefeitura de Aquidauana/MS realizou em 16 de fevereiro de 2017, às 10:39:23, o Pregão Presencial nº 01/2017, tipo menor preço por item, com valor estimado de R$ 2.512.796,11, tendo como objeto a aquisição de gêneros alimentícios para atender as unidades escolares da rede municipal de ensino, durante o ano letivo de 2017, com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar e contrapartida municipal.

Participaram do certame licitatório as empresas a seguir listadas, sendo que os valores contratados da tabela abaixo correspondem aos itens adjudicados às respectivas empresas:

Quadro – Relação de participantes do Pregão nº 01/2017

Razão Social	**CNPJ**	**Valor da Proposta de Preços – R$**	**Valor Contratado – R$**
Carlos Antonio Vaz – ME	10.595.413/0001-10	394.135,00	366.415,00
DJE Distribuidora de Alimentos Eireli – ME	22.416.818/0001-22	136.500,00	115.950,00
Embutidos Tradição Eireli	07.026.824/0001-80	565.406,00	544.654,00
Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME	21.774.414/0001-48	140.820,00	125.925,00
Sérgio Tadashi Suguimoto – EPP	10.855.103/0001-97	110.840,00	99.441,00
TSS Transportes Comércio Imp. Exp. Eireli EPP	18.853.815/0001-89	334.219,00	314.311,00
Mercado São Rafael Eireli	21.320.654/0001-72	Sem itens contratados	
CLR Comercial de Materiais para Limpeza Eireli	18.493.600/0001-02	Sem itens contratados	
Comercial K e D Ltda.	17.182.696/0001-17	Sem itens contratados	
Eficaz Logística Comercio de Produtos de Limpeza e Descartáveis Ltda.	20.419.294/0001-06	Sem itens contratados	
Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda.	15.930.373/0001-39	Sem itens contratados	
Forte Comercio de Carnes e Derivados Ltda.	06.232.079/0001-62	Sem itens contratados	
S.E. Oliveira Ávila e Cia Ltda.	03.880.880/0001-26	Sem itens contratados	

Fonte: Pregão nº 01/2017

Ao se analisarem os itens 22, 24, 25, 43, 49 e 52 da Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 01/2017, constatou-se que não foram selecionadas para etapa de lances as empresas que apresentaram as ofertas com menor preço, sendo que não existem quaisquer justificativas no processo para que estas propostas não tivessem sido selecionadas.

Em função da eliminação, sem qualquer justificativa no processo, de propostas com menores preços, constatou-se sobrepreço no montante de R$ 78.610,00, conforme quadro abaixo:

Quadro – Prejuízo eliminação de propostas com menores preços

Item	Qt.	Unid.	Produto	Vencedora Proposta Inicial	Valor Unit. Inicial (R$)	Valor Inicial (R$)	Vencedora Lance	Valor Unit. (R$)	Valor Final (R$)	(-)
22	4.000	kg	Cebola	TSS	1,30	5.200,00	Comercial DJE	1,65	6.600,00	***1.400,00***
24	3.600	und	Chá mate tostado 250g	Mercado São Rafael	2,29	8.244,00	TSS	2,44	8.784,00	***540,00***
25	6.800	kg	Charque	Embutidos Tradição	15,60	106.080,00	Carlos Antonio Vaz	18,00	122.400,00	***16.320,00***
26	1.000	Und	Cheiro verde	Mercado São Rafael	1,99	1.990,00	TSS	1,99	1.990,00	**-**
43	6.500	kg	Macarrão espaguete	Comercial K&D	2,10	13.650,00	Gleicieli	3,30	21.450,00	***7.800,00***
49	4.000	und	Milho verde 2kg	DJE	12,00	48.000,00	TSS	14,00	56.000,00	***8.000,00***
52	7.500	kg	Pão francês	Mercado São Rafael	7,99	59.925,00	Gleicieli	13,93	104.475,00	***44.550,00***
						241.099,00			**319.709,00**	**78.610,00**

Fonte: Pregão nº 01/2017

Esta situação se deve ao fato de o pregoeiro ter excluído, sem qualquer justificativa no processo, as melhores propostas iniciais, e as respectivas empresas, da fase de lances para os itens 22, 24, 25, 43, 49 e 52, tendo favorecido as empresas Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME, TSS Transportes Comércio Imp. Exp. Eireli EPP, Carlos Antonio Vaz – ME e DJE Distribuidora de Alimentos Eireli – ME.

Chama atenção o fato de que as empresas que tiveram suas propostas de preços preteridas sequer terem recorrido ou impugnado o resultado que lhes foi desfavorável.

a) Credenciamento pelo pregoeiro do representante da empresa C.L.R. mediante procuração irregular.

Verificou-se que a empresa C.L.R. Comercial de Materiais de Limpeza Ltda., embora não tenha tido itens vencedores no certame licitatório, apresentou proposta de preços para os itens 22, 24, 25, 43 e 49, conforme reprodução da proposta abaixo:

C.L.R COMERCIAL

21	Carne moída (07-01-0507)	Kilo	18500,000	Sem Cotação	Sem Cotação	Sem Cotação
22	Cebola (07-01-0026)	Kg	4000,000	Ceasa	R$ 1,80	R$ 7.200,00
23	Cenoura (07-01-0031)	Kg	3000,000	Ceasa	R$ 4,20	R$ 12.600,00
24	Chá mate tostado 250 kg. (07-02-1243)	Un	3600,000	União	R$ 3,50	R$ 12.600,00
25	Charque (07-01-0077)	Kg	6800,000	São Pedro	R$ 20,30	R$ 138.040,00
26	Cheiro verde (07-01-0089)	Maço	1000,000	Sem Cotação	Sem Cotação	Sem Cotação
27	Colorífico 1kg. (07-02-1237)	Kg	2000,000	Donana	R$ 8,12	R$ 16.240,00
28	Farinha de mandioca (07-02-0017)	Kg	1500,000	Donana	R$ 4,50	R$ 6.750,00
29	Farinha de trigo tipo 1 embalagem original com 1kg (07-02-1232)	Un	4500,000	Dallas	R$ 2,40	R$ 10.800,00
30	Feijão carioquinha, tp 1, acondicionado em embalagem plástica (pct. C/ 1kg). (07-02-1100)	Kilo	8000,000	Ciconini	R$ 4,10	R$ 32.800,00
31	Fermento biológico 10 gr (07-01-0491)	Un	4000,000	Dr. Oetker	R$ 1,40	R$ 5.600,00
32	Fermento em pó 100g (07-02-0079)	Un	1600,000	Nita	R$ 2,30	R$ 3.680,00
33	Coxa e sobrecoxa de frango. (07-01-0670)	Kg	16000,000	Bello	R$ 7,30	R$ 116.800,00
34	Peito de frango (07-01-0477)	Kilo	15000,000	Bello	R$ 8,20	R$ 123.000,00
35	Fubá (07-02-0003)	Kg	1500,000	Donana	R$ 2,60	R$ 3.900,00
36	Gelatina em pó (85g) (07-02-0801)	Un	11000,000	Camp, caixinha com 30g	R$ 1,20	R$ 13.200,00
37	Gelo, pesando 8kg o pacote (07-01-0496)	Pc	200,000	Sem Cotação	Sem Cotação	Sem Cotação
38	Iogurte bandeja. (07-02-1244)	Un	7000,000	Frutap	R$ 4,20	R$ 29.400,00
39	Laranja de boa qualidade (07-01-0032)	Kg	3500,000	Ceasa	R$ 2,60	R$ 9.100,00
40	Leite em pó 500g (07-01-0027)	Pc	4500,000	Dank, pacote de 400g	R$ 9,90	R$ 44.550,00
41	Leite integral UHT - 1l (07-01-0626)	Caixa	22000,000	Italac	R$ 3,50	R$ 77.000,00
42	Maça (07-01-0039)	Kg	14000,000	Ceasa	R$ 8,60	R$ 120.400,00
43	Macarrão espaguete - pc 1kg (07-02-1199)	Pc	6500,000	Dallas, pacote semolado	R$ 5,10	R$ 33.150,00
44	Mamão formosa (07-01-0358)	Kg	2000,000	Ceasa	R$ 4,70	R$ 9.400,00
45	Mandioca descascada (07-01-0023)	Kg	2800,000	Sem Cotação	Sem Cotação	Sem Cotação
46	Margarina vegetal 500g. (07-01-0682)	Un	3000,000	Primor	R$ 4,60	R$ 13.800,00
47	Melancia (07-01-0083)	Kg	5000,000	Ceasa	R$ 2,50	R$ 12.500,00
48	Milho de pipoca 500g. (07-02-1245)	Pc	250,000	Donana	R$ 2,30	R$ 575,00
49	Milho verde em conserva (lt. 2kg) (07-02-0878)	Lata	4000,000	Só Fruta	R$ 21,00	R$ 84.000,00

Fonte: Pregão nº 01/2017

Embora, a empresa CLR tenha apresentado proposta de preços para os itens 22, 24, 25, 43 e 49, sem qualquer justificativa a empresa não participou da etapa de lances para os referidos itens, conforme reprodução da ata de julgamento abaixo:

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Sim	1,6800

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	1,6500	

O licitante DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 22 deste Pregão Presencial o fornecedor DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME pelo valor de R$ 1,6500 (um real e sessenta e cinco centavos).

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Sim	2,8000
2973	SERGIO TADASHI SUGUIMOTO - EPP.	Sim	2,4000
[illegible]2	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	Sim	1,3200

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	0,0000	1,3200	
1	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Desistiu	Desistiu	2,8000
1	SERGIO TADASHI SUGUIMOTO - EPP.	Desistiu	Desistiu	2,4000

O licitante EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 23 deste Pregão Presencial o fornecedor EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI pelo valor de R$ 1,3200 (um real e trinta e dois centavos).

ITEM 24 - CHÁ MATE TOSTADO 250 kg.

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Sim	2,9700
3371	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP	Sim	2,4400

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP	0,0000	2,4400	
1	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Desistiu	Desistiu	2,9700

O licitante TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 24 deste Pregão Presencial o fornecedor TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP pelo valor de R$ 2,4400 (dois reais e quarenta e quatro centavos).

Fonte: Pregão nº 01/2017

ITEM 43 - MACARRÃO ESPAGUETE - PC 1KG

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Sim	4,4200
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Sim	3,7800
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	Sim	3,7200
3372	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	Sim	3,4400

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	3,4300	
1	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	3,4000	
1	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	0,0000	3,3900	
[illegible]	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	Desistiu	Desistiu	3,4400
2	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	3,3800	
2	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	3,3500	
2	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	0,0000	3,3400	
3	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Desistiu	Desistiu	3,3800
3	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	3,3000	
3	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	Desistiu	Desistiu	3,3400

O licitante GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 43 deste Pregão Presencial o fornecedor GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS pelo valor de R$ 3,3000 (três reais e trinta centavos).

Fonte: Pregão nº 01/2017

ITEM 49 - MILHO VERDE EM CONSERVA (LT. 2KG)

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Sim	17,0000
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	Sim	16,9000
3372	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	Sim	15,8000
3371	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP	Sim	14,9500

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Desistiu	Desistiu	17,0000
1	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	Desistiu	Desistiu	16,9000
1	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	Desistiu	Desistiu	15,8000
[illegible]	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP	0,0000	14,0000	

O licitante TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 49 deste Pregão Presencial o fornecedor TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP pelo valor de R$ 14,0000 (quatorze reais).

Fonte: Pregão nº 01/2017

Em análise à procuração de credenciamento do preposto emitida pela empresa C.L.R. Comercial de Materiais para Limpeza Eireli – EPP, constante às folhas 252 do processo analisado, constatou-se que o documento encontrava-se subscrito pelo próprio representante da empresa, outorgando a si o direito de representar a empresa como se pode observar pela cópia do documento reproduzida abaixo

FLS. 252

C.L.R COMERCIAL

Anexo III

Procuração de Credenciamento - Preposto

Pregão Presencial nº 001/2017

Pelo presente a Empresa **C. L. R. Comercial de Materiais para Limpeza Eireli - ME**, situada a **Avenida. Joaquim Manoel de Carvalho, 250 - Campo Grande - MS**, **CNPJ nº 18.493.600/0001-02**, através de seu representante legal o **Sr.** [redacted] outorga, o **Sr.** [redacted], **Carteira de Identidade nº 272854578 SSP/SP** e **CPF nº** [redacted]**.245.401-**[redacted], amplos poderes para representá-la junto a **Prefeitura Municipal de Aquidauana - MS**, no **Pregão Presencial nº 001/2017**, **Processo Licitatório nº 003/2017**, inclusive para interpor ou desistir de recursos, receber citações, intimações, responder administrativamente e judicialmente por seus atos, formular ofertas e lances de preço, enfim praticar todos os atos pertinentes ao certame, em nome do proponente.

Campo Grande - MS, 16 de Fevereiro de 2017

C. L. R. Comercial de Materiais para Limpeza Eireli - ME
CNPJ nº 18.493.600/0001-02
[redacted]
CPF nº [redacted]**245.401-**[redacted]
RG nº 272854578 SSP/SP
Representante Legal

18.493.600/0001-02
C.L.R. Comercial de Materiais
para Limpeza Eireli - ME
AV. JOAQUIM MANOEL DE CARVALHO, 250
VILA QUITO - CEP: 79.005-580
CAMPO GRANDE — MS

AVENIDA. JOAQUIM MANOEL CARVALHO, 250 - VILA QUITO - CAMPO GRANDE - MS
(67) 3028-4226 - 3028-3286 - e-mail: clrcompras@gmail.com - clrlicitacoes@gmail.com
CNPJ: 18.493.600/0001-02 - INSCRIÇÃO ESTADUAL: 28.390.784-3

Fonte: Pregão Presencial nº 01/2017

Ressalte-se que o pregoeiro aceitou a procuração em que o próprio procurador outorgava-se direitos sobre terceiros, cuja assinatura, inclusive, não tinha firma reconhecida em cartório, afrontando os subitens 6.1 e 6.1.2 do edital expedido pelo próprio Pregoeiro:

6. DO CREDENCIAMENTO

[...]

6.1 - O credenciamento far-se-á através de instrumento público ou particular de procuração, com firma reconhecida, conforme sugestão contida no Anexo III, deste edital, ou documento que comprove os necessários poderes especiais para formular ofertas e lances de preços, e praticar todos os demais atos pertinentes ao certame, em nome do licitante.

[...]

6.1.2. No caso de credenciamento por instrumento particular de procuração, com firma reconhecida do dirigente, sócio ou proprietário da empresa licitante, deverá ser apresentada no momento do credenciamento, cópia autenticada do respectivo Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração estatutária ou contratual e ata de eleição da Diretoria em exercício, na qual estejam expressos os poderes do signatário para exercerem direitos e assumir obrigações em decorrência de tal investidura.

Fonte: Pregão Presencial nº 01/2017

Com efeito, a assinatura aposta à procuração – que também consta da ata de julgamento – não corresponde nem à assinatura da cédula de identidade do subscritor identificado naquela procuração (CPF ***.245.401-**), nem à firma da única proprietária da CLR (CPF ***.027.311-**), conforme a seguir demonstrado:

Quadro – Assinaturas apostas em declarações constantes da documentação de habilitação da empresa C.L.R. Comercial de Materiais para Limpeza Eireli.

C. L. R. Comercial de Materiais para Limpeza Eireli - ME CNPJ nº 18.493.600/0001-02 [redacted] CPF nº [redacted]245.401[redacted] RG nº 272854578 SSP/SP Representante Legal	
Assinatura aposta na declaração intitulada "Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilitação"	Assinatura Aposta na Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 01/2017

Fonte: Processo Administrativo n° 005/2015.

Quadro – Assinatura aposta em documentos oficiais.

Assinatura aposta na carteira de identidade do assinante identificado na procuração da CLR.

Fonte: Pregão Presencial nº 01/2017

Quadro – Assinatura da proprietária da empresa CLR Comercial de Materiais para Limpeza.

FLS. 230

C.L.R COMERCIAL DE MATERIAIS PARA LIMPEZA EIRELI – ME
1ª ALTERAÇÃO CONTRATUAL
CNPJ: 18.493.600/0001-02

CLÁUSULA DÉCIMA – DO PRÓ-LABORE
O titular poderá fixar uma retirada mensal, a título de "pró-labore", observadas as disposições regulamentares pertinentes.

Parágrafo Único: A empresa poderá levantar balanço intermediário durante o ano de exercício para fins de antecipação de lucros.

Parágrafo Segundo: O Titular declara não ser participante de outra **EIRELI** dentro do território nacional.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO FALECIMENTO OU INTERDITADO
Falecendo ou interditado a titular, a empresa continuará sua atividade com os herdeiros, sucessora e a incapaz. Não sendo possível ou inexistindo interesse, o valor de seus haveres será apurado e liquidado com base na situação patrimonial da empresa, à data da resolução, verificada em balanço especialmente levantado.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO DESEMPEDIMENTO
A titular declara, sob as penas da lei, de que não está impedido de exercer a administração da empresa, por lei especial, ou em virtude de condenação criminal, ou por se encontrar sob os efeitos dela, a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, feita ou suborno, peculato, ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública ou a propriedade.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DO FORO
Fica eleito o foro de Campo Grande-MS, para o exercício e o cumprimento dos direitos e obrigações resultantes deste ato constitutivo.

É assim, assina-se o presente instrumento de alteração de empresa individual de responsabilidade limitada, mandando lavrar em 03 (três) vias de igual teor e forma para um único fim, com a primeira via destinada para registro na **JUCEMS**.

Campo Grande – MS, 11 de Julho de 2014.

5º Tabelionato

[redacted]
Assina Titular

5º Tabelionato 3ª Circunscrição

5º TABEL Campo Grande

JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
1235636
CERTIFICO O REGISTRO EM: 21/07/2014
SOB O NÚMERO: 54383281
DE 16/07/2014

Assinatura da proprietária da empresa CLR Comercial de Materiais para Limpeza Eireli – ME aposta na alteração do objeto social de 11 de junho de 2014.

Fonte: Pregão Presencial nº 01/2017

b) Vínculos entre as empresas Gleicieli Maria do Santos Marçal e Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda.

Embora, a empresa Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda. não tenha tido itens vencedores no certame licitatório, constatou-se que apresentou proposta de preços para os itens 43 e 52 que foram vencidos pela empresa Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME:

43	6500	PCT	MACARRÃO ESPAGUETE PCT 1 KG	DALLAS	3,81	24.752,00
44					-	-
45					-	-
46	3000	UND	MARGARINA VEGETAL 500 GR	PRIME	2,64	7.915,20
47					-	-
48	250	PCT	MILHO DE PIPOCA 500 GR	DONANA	2,71	676,60
49	4000	LT	MILHO VERDE EM CONSERVA 2 KG	QUERO	16,51	66.041,60
50	7000	UNID.	OLEO DE SOJA REFINADO T1 EMBAL. 900ML	CONCORDIA	4,56	31.892,00
51	5000	DZ	OVOS	CAMVA	4,76	23.800,00
52	7500	KG	PÃO FRANCÊS DO DIA	LIDER	10,88	81.600,00
53					-	-
54					-	-
55	2000	PCT	SAL 1 KG	DIVINA MESA	1,18	2.366,40
56	500	KG	SALSICHA	REZENDE	6,39	3.196,00
57					-	-
58	500	UND	VINAGRE 750 ML	TOSCANO	1,77	884,00

TOTAL GERAL: 1.574.811,32

TOTAL: UM MILHÃO, QUINHENTOS E SETENTA E QUATRO MIL, OITOCENTOS E ONZE REAIS E TRINTA E DOIS CENTAVOS.

Declaro que examinei, conheço e me submeto a todas as condições contidas no Edital, bem como verifiquei todas as especificações nele contidas, não havendo quaisquer discrepâncias nas informações, nas condições de fornecimento e documentos que dele fazem parte. Declaro ainda que, estou ciente de todas as condições que possam de qualquer forma influir nos custos, assumindo total responsabilidade por erros ou omissões existentes nesta proposta, bem como qualquer despesa relativa à realização integral de seu objeto.

Prazo de Validade da Proposta : CONFORME EDITAL
Prazo de entrega: CONFORME EDITAL
Validade da produto: CONFORME EDITAL
Banco: 104 CEF C/C: 1099-3 Ag.: 0615
AQUIDAUANA, 16 DE FEVEREIRO DE 2017

Kelvin Dion da Silva
PACOTÃO COMER. E PROD. DE HIG. E LIMP. LTDA-ME

Fonte: Pregão Presencial nº 01/2017

Chama atenção o fato de que, sem qualquer justificativa, a empresa Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda. tenha tido sua proposta de preços retirada da Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 01/2017:

ITEM 43 - MACARRÃO ESPAGUETE - PC 1KG

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Sim	4,4200
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Sim	3,7800
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	Sim	3,7200
3372	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	Sim	3,4400

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	3,4300	
1	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	3,4000	
1	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	0,0000	3,3900	
[illegible]	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	Desistiu	Desistiu	3,4400
2	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	3,3800	
2	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	3,3500	
2	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	0,0000	3,3400	
3	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Desistiu	Desistiu	3,3800
3	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	3,3000	
3	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	Desistiu	Desistiu	3,3400

O licitante GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 43 deste Pregão Presencial o fornecedor GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS pelo valor de R$ 3,3000 (três reais e trinta centavos).

Fonte: Pregão nº 01/2017

ITEM 52 - PÃO FRANCÊS DO DIA.

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Sim	15,5000
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Sim	15,0000
1577	FORTE COMÉRCIO DE CARNES E DERIVADOS LTDA - EPP	Sim	15,0000
3223	COMERCIAL K & D LTDA - EPP	Sim	14,0000

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$
[illegible]	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	13,9900	
[illegible]	FORTE COMÉRCIO DE CARNES E DERIVADOS LTDA - EPP	Desistiu	Desistiu	15,000
1	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	13,9800	
1	COMERCIAL K & D LTDA - EPP	Desistiu	Desistiu	14,000
2	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	13,9700	
2	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	13,9600	
3	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	13,9500	
3	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	13,9400	
4	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	13,9300	
4	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Desistiu	Desistiu	13,940

O licitante GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 52 deste Pregão Presencial o fornecedor GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS pelo valor de R$ 13,9300 (treze reais e noventa e três centavos).

Fonte: Pregão Presencial nº 01/2017

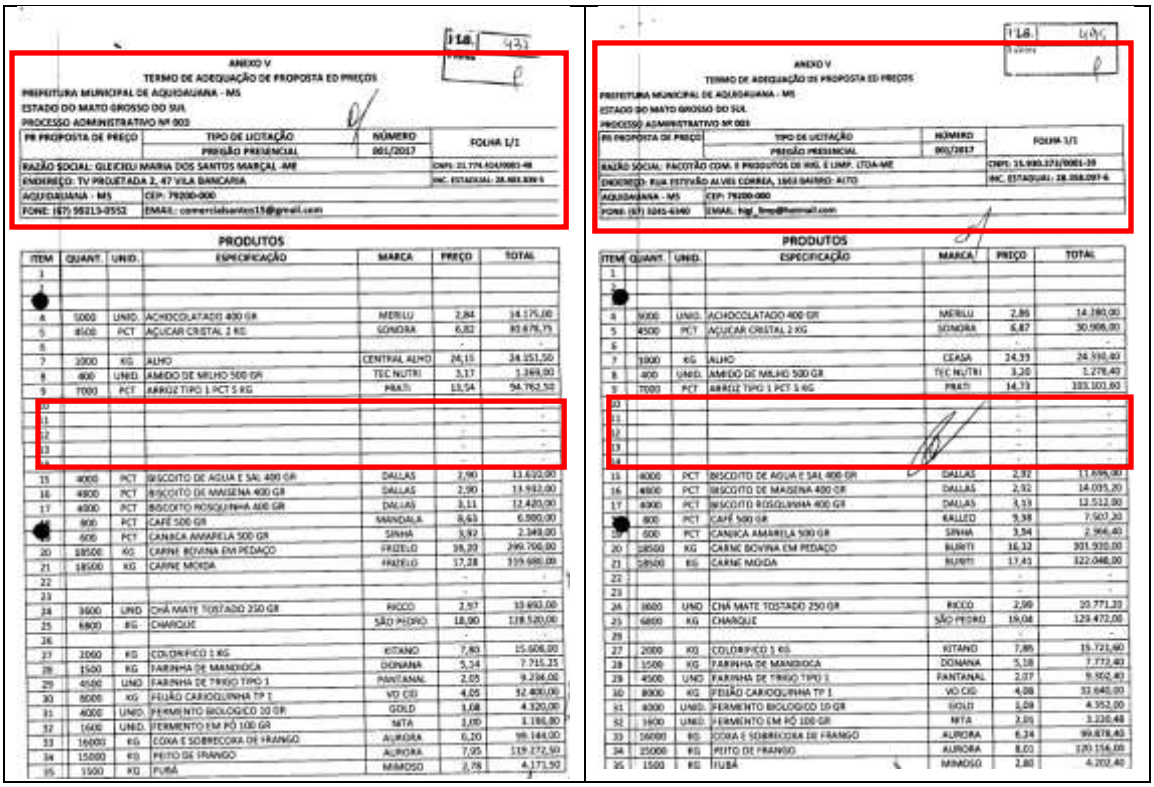
Segundo Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (ano base 2015), verificou-se que a responsável (CPF ***.195.249-**) pela empresa Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME (COMERCIAL SANTOS) também é empregada da empresa Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda. (HIGILIMP) desde dezembro de 2010, demonstrando a existência de vínculos entre empresas do Pregão nº 01/2017.

No Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, ambas as empresas declaram exercer, como sua atividade econômica principal, o comércio varejista de produtos saneantes domissanitários; e, como atividades secundárias, o comércio varejista dos mais diversos produtos: de alimentos a móveis e até artigos médicos e ortopédicos. No entanto, a

empresa HIGILIMP demonstra exercer exclusivamente sua atividade econômica principal, conforme imagens identificadas em sua página mantida na *internet.*

Fonte: https://www.facebook.com/higi.limp

Outro fato que chama atenção, é que as propostas apresentadas pelas empresas Gleicieli Maria dos Santos Marçal e Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda. possuem a mesma formatação, inclusive no que se refere aos itens propostos por ambas:



ANEXO V

TERMO DE ADEQUAÇÃO DE PROPOSTA EO PREÇOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA - MS

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 003

PR PROPOSTA DE PREÇO	TIPO DE LICITAÇÃO	NÚMERO	FOLHA 1/1
	PREGÃO PRESENCIAL	001/2017	

RAZÃO SOCIAL: GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL -ME — CNPJ: 21.774.424/0001-48

ENDEREÇO: TV PRQUETADA 2, 47 VILA BANCARIA — INC. ESTADUAL: 28.483.839-5

AQUIDAUANA - MS — CEP: 79200-000

FONE: (67) 99213-0552 — EMAIL: comercialservice15@gmail.com

PRODUTOS

ITEM	QUANT.	UNID.	ESPECIFICAÇÃO	MARCA	PREÇO	TOTAL
1						
2						
3						
4	5000	UNID.	ACHOCOLATADO 400 GR	MERILU	2,84	14.175,00
5	4500	PCT	AÇUCAR CRISTAL 2 KG	SONORA	6,82	30.676,75
6						
7	1000	KG	ALHO	CENTRAL ALHO	24,15	24.151,50
8	400	UNID.	AMIDO DE MILHO 500 GR	TEC NUTRI	3,17	1.269,00
9	7000	PCT	ARROZ TIPO 1 PCT 5 KG	PRATI	13,54	94.762,50
10						
11						
12						
13						
14						
15	4000	PCT	BISCOITO DE AGUA E SAL 400 GR	DALLAS	2,90	11.620,00
16	4800	PCT	BISCOITO DE MAISENA 400 GR	DALLAS	2,90	13.932,00
17	4000	PCT	BISCOITO ROSQUINHA 400 GR	DALLAS	3,11	12.420,00
18	800	PCT	CAFÉ 500 GR	MANDALA	8,63	6.900,00
19	600	PCT	CANICA AMARELA 500 GR	SINHA	3,92	2.349,00
20	18500	KG	CARNE BOVINA EM PEDAÇO	FRIZELO	16,22	299.700,00
21	18500	KG	CARNE MOIDA	FRIZELO	17,28	319.680,00
22						
23						
24	3600	UND	CHÁ MATE TOSTADO 250 GR	RICCO	2,97	10.692,00
25	6800	KG	CHARQUE	SÃO PEDRO	18,90	128.520,00
26						
27	2000	KG	COLORIFICO 1 KG	KITANO	7,83	15.606,00
28	1500	KG	FARINHA DE MANDIOCA	DONANA	5,14	7.715,25
29	4500	UND	FARINHA DE TRIGO TIPO 1	PANTANAL	2,05	9.234,00
30	8000	KG	FEIJÃO CARIOQUINHA TP 1	VO CID	4,05	32.400,00
31	4000	UNID.	FERMENTO BIOLOGICO 10 GR	GOLD	1,08	4.320,00
32	1600	UNID.	FERMENTO EM PÓ 100 GR	NITA	2,00	3.196,80
33	16000	KG	COXA E SOBRECOXA DE FRANGO	AURORA	6,20	99.144,00
34	15000	KG	PEITO DE FRANGO	AURORA	7,95	119.172,50
35	1500	KG	FUBÁ	MIMOSO	2,78	4.173,50

ANEXO V

TERMO DE ADEQUAÇÃO DE PROPOSTA EO PREÇOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA - MS

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 003

PR PROPOSTA DE PREÇO	TIPO DE LICITAÇÃO	NÚMERO	FOLHA 1/1
	PREGÃO PRESENCIAL	001/2017	

RAZÃO SOCIAL: PACOTÃO COM. E PRODUTOS DE HIG. E LIMP. LTDA-ME — CNPJ: 15.980.171/0001-39

ENDEREÇO: RUA ESTEVÃO ALVES CORREA, 1163 BAIRRO: ALTO — INC. ESTADUAL: 28.058.097-6

AQUIDAUANA - MS — CEP: 79200-000

FONE: (67) 3245-6340 — EMAIL: hgl_lmp@hotmail.com

PRODUTOS

ITEM	QUANT.	UNID.	ESPECIFICAÇÃO	MARCA	PREÇO	TOTAL
1						
2						
3						
4	5000	UNID.	ACHOCOLATADO 400 GR	MERILU	2,86	14.280,00
5	4500	PCT	AÇUCAR CRISTAL 2 KG	SONORA	6,87	30.906,00
6						
7	1000	KG	ALHO	CERASA	24,33	24.330,40
8	400	UNID.	AMIDO DE MILHO 500 GR	TEC NUTRI	3,20	1.278,40
9	7000	PCT	ARROZ TIPO 1 PCT 5 KG	PRATI	14,73	103.103,80
10						
11						
12						
13						
14						
15	4000	PCT	BISCOITO DE AGUA E SAL 400 GR	DALLAS	2,92	11.696,00
16	4800	PCT	BISCOITO DE MAISENA 400 GR	DALLAS	2,92	14.035,20
17	4000	PCT	BISCOITO ROSQUINHA 400 GR	DALLAS	3,13	12.512,00
18	800	PCT	CAFÉ 500 GR	KALLEO	9,38	7.507,20
19	600	PCT	CANICA AMARELA 500 GR	SINHA	3,34	2.004,40
20	18500	KG	CARNE BOVINA EM PEDAÇO	BURITI	16,32	301.920,00
21	18500	KG	CARNE MOIDA	BURITI	17,45	322.825,00
22						
23						
24	3600	UND	CHÁ MATE TOSTADO 250 GR	RICCO	2,99	10.771,20
25	6800	KG	CHARQUE	SÃO PEDRO	19,04	129.472,00
26						
27	2000	KG	COLORIFICO 1 KG	KITANO	7,86	15.721,60
28	1500	KG	FARINHA DE MANDIOCA	DONANA	5,18	7.772,40
29	4500	UND	FARINHA DE TRIGO TIPO 1	PANTANAL	2,07	9.302,40
30	8000	KG	FEIJÃO CARIOQUINHA TP 1	VO CID	4,08	32.640,00
31	4000	UNID.	FERMENTO BIOLOGICO 10 GR	GOLD	1,09	4.352,00
32	1600	UNID.	FERMENTO EM PÓ 100 GR	NITA	2,01	3.220,48
33	16000	KG	COXA E SOBRECOXA DE FRANGO	AURORA	6,24	99.878,40
34	15000	KG	PEITO DE FRANGO	AURORA	8,01	120.156,00
35	1500	KG	FUBÁ	MIMOSO	2,80	4.202,40

Fonte: Pregão nº 01/2017

Ainda, ao se analisar as propostas de preços apresentadas pelas empresas acima relacionadas, constata-se que, embora as formatações sejam idênticas entre si, possuem algumas diferenças em relação ao modelo de proposta contido no Anexo V do edital de licitação:

FLS. 93

ANEXO V

TERMO DE ADEQUAÇÃO DE PROPOSTA ED PREÇOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA - MS

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 003

PR PROPOSTA DE PREÇO	TIPO DE LICITAÇÃO	NÚMERO	FOLHA 1/1
	PREGÃO PRESENCIAL	001/2017	

RAZÃO SOCIAL: GLEICIELI MAIRA DOS SANTOS MARÇAL -ME — CNPJ: 21.174.424/0001-48

ENDEREÇO: TV PROJETADA 2, 47 VILA BANCARIA — INC. ESTADUAL: 28.483.839-5

AQUIDAUANA - MS — CEP: 79200-000

FONE: (67) 99213-0552 — EMAIL: comercialservico15@gmail.com

PRODUTOS

ITEM	QUANT.	UNID.	ESPECIFICAÇÃO	MARCA	PREÇO	TOTAL
3						
4						
6	5000	UNID.	ACHOCOLATADO 400 GR	MERILU	2,84	14.175,00
5	8500	PCT	AÇUCAR CRISTAL 2 KG	SONORA	6,82	57.675,75
6					-	-
7	1000	KG	ALHO	CENTRAL ALHO	24,15	24.151,50
8	400	UNID.	AMIDO DE MILHO 500 GR	TEC NUTRI	3,17	1.269,00
9	7000	PCT	ARROZ TIPO 1 PCT 5 KG	PRATI	13,54	94.762,50
10					-	-
11					-	-
12					-	-
13					-	-
14					-	-
15	4000	PCT	BISCOITO DE AGUA E SAL 400 GR	DALLAS	2,90	11.610,00
16	4800	PCT	BISCOITO DE MAISENA 400 GR	DALLAS	2,90	13.932,00
17	4000	PCT	BISCOITO ROSQUINHA 400 GR	DALLAS	3,11	12.420,00
[illegible]	800	PCT	CAFÉ 500 GR	MANDALA	8,63	6.900,00
[illegible]	600	PCT	CANJICA AMARELA 500 GR	SINHA	3,92	2.349,00
20	18500	KG	CARNE BOVINA EM PEDAÇO	FRIZELO	16,20	299.700,00
21	18500	KG	CARNE MOIDA	FRIZELO	17,28	319.680,00
22					-	-
23					-	-
24	3600	UNID	CHÁ MATE TOSTADO 250 GR	RICCO	2,97	10.692,00
25	6800	KG	CHARQUE	SÃO PEDRO	18,90	128.520,00
26					-	-
27	2000	KG	COLORIFICO 1 KG	KITANO	7,83	15.606,00
28	1500	KG	FARINHA DE MANDIOCA	DONANA	5,14	7.715,25
29	4500	UND	FARINHA DE TRIGO TIPO 1	PANTANAL	2,05	9.234,00
30	8000	KG	FEIJÃO CARIOQUINHA TP 1	VO CEO	4,05	32.400,00
31	4000	UNID.	FERMENTO BIOLÓGICO 20 GR	GOLD	1,08	4.320,00
32	1600	UNID.	FERMENTO EM PÓ 100 GR	NITA	1,00	1.184,80
33	16000	KG	COXA E SOBRECOXA DE FRANGO	AURORA	6,20	99.144,00
34	15000	KG	PEITO DE FRANGO	AURORA	7,95	119.172,50
35	1500	KG	PUPÁ	MIMOSO	2,78	4.171,50

FLS. 102

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA

GERÊNCIA MUNICIPAL DE FINANÇAS

NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Anexo V

A Proposta de Preços

Pregão Presencial 001/2017

TERMO DE ADEQUAÇÃO DE PROPOSTA DE PREÇOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA - MS

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº003

PR PROPOSTA DE PREÇO	TIPO DE LICITAÇÃO	NÚMERO	FOLHA
	PREGÃO PRESENCIAL		01

RAZÃO SOCIAL — CNPJ: INSC. ESTADUAL:

ENDEREÇO — FONE: e-mail — FAX

PRODUTOS

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QTD	MARCA	PÇ UNIT	PÇ TOTAL
TOTAL GERAL					
TOTAL GERAL POR EXTENSO					

Fonte: Pregão nº 01/2017

Ao se comparar as planilhas de preços dos produtos das propostas apresentas pelas empresas licitantes com o modelo do anexo V do edital, constata-se que, embora as propostas das licitantes possuam sete colunas, o modelo do edital possui apenas seis colunas. Existem, ainda diferenças nas nomenclaturas dos cabeçalhos das planilhas das empresas licitantes em relação ao modelo do edital.

Por fim, é de ressaltar que, embora a empresa Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda. tenha apresentado propostas de preços para os itens 43 e 52, a referida empresa não consta na Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 01/2017, tampouco apresentou lances para os referidos itens, sendo que não existe qualquer justificativa para a proposta apresentada tenha sido retirada do julgamento do pregão.

<u>c) Item 22 (cebola)</u>

Embora, a empresa TSS Transportes Comércio Imp. Exp. Eireli EPP tenha apresentado a melhor proposta no valor de R$ 1,30, constatou-se a adjudicação da proposta da empresa DJE Distribuidora de Alimentos Eireli – ME, no valor de R$ 1,65, resultado num prejuízo de R$ 1.400,00.

Situação semelhante ocorreu na etapa de lances do item 49, em que a proposta da empresa DJE foi preterida em relação a proposta da empresa TSS, resultado em prejuízo de R$ 8.000,00.

Ressalte-se que não consta da ata ou do processo qualquer impugnação ou recurso provocado pelos representantes das empresas que apresentaram as melhores propostas iniciais para aqueles itens.

Em análise a documentação de habilitação apresentada pelas empresas classificadas na etapa de lances, constatou-se, que as empresas TSS Transportes Comércio Imp. Exp. Eireli EPP e DJE Distribuidora de Alimentos Eireli autenticaram documentos no Cartório do 3º Ofício de Campo Grande/MS, na data de 15 de fevereiro de 2017, embora o aviso do Pregão 01/2017 tenha sido publicado no Diário Oficial do Município de Aquidauana/MS, do dia 07 de fevereiro de 2017, com abertura dos envelopes ocorrida em 16 de fevereiro de 2017.

Quadro – Relação de documentos autenticados em cartório

Documentos	DJE Alimentos		TSS Transportes	
	Data Autenticação	Cartório	Data Autenticação	Cartório
Procuração			15/02/2017	3º Of. CG
RG	15/02/2017	3º Of CG		
Declaração de Regime Tributário	15/02/2017	3º Of CG		

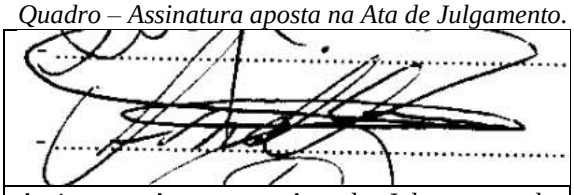
Fonte: Pregão nº 01/2017

d) Item 25 (charque)

Embora, a empresa Embutidos Tradição tenha apresentado a melhor proposta no valor de R$ 15,60, constatou-se a adjudicação da proposta da empresa Carlos Antonio Vaz, no valor de R$ 18,00, resultado num prejuízo de R$ 16.320,00.

Neste caso, constatou-se o indício de fraude na assinatura do representante da empresa Embutidos Tradição aposta na Ata de Julgamento do Pregão nº 001/2017, supostamente apresentada pela empresa Embutidos Tradição Eireli difere do procurador da empresa, Anderson Ciriaco Miranda, na carteira de identidade e no Contrato Administrativo nº 004/2017, conforme a seguir demonstrado:

Quadro – Assinatura aposta na Ata de Julgamento.


Assinatura Aposta na Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 01/2017

Fonte: Processo Administrativo n° 005/2015.

Quadro – Assinatura aposta em documentos oficiais.

Anderson C. Miranda ASSINATURA DO TITULAR	Anderson C. Miranda **EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI** **Contratada**
Assinatura aposta na carteira de identidade	Assinatura aposta no Contrato nº 004/2017

Fonte: Pregão Presencial nº 01/2017

Em análise a documentação de habilitação apresentada pela empresa Carlos Antonio Vaz, constatou-se a inexistência de comprovação de autenticação do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis, fls. 774 a 779, na Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme exigido pelo item 8.3.2 do edital de licitação:

> *"8.3.2.* ***Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social****, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de três meses da data da apresentação da proposta,* ***devidamente autenticado pela Junta Comercial do Estado ou Órgão equivalente****. Em se tratando de sociedade por ações (S.A), deverá ser apresentada a publicação em Órgão de imprensa oficial;"*

Por outro lado, consta na Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 01/2017 que o Mercado São Rafael foi inabilitado, por ter deixado de apresentar a autenticação do Balanço Contábil na Junta Comercial de Mato Grosso do Sul.

Dessa forma, demonstra-se que houve favorecimento à empresa Carlos Antonio Vaz tendo em vista que esta não foi inabilitada, a exemplo do Mercado São Rafael, em função da ausência de comprovação de autenticação do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis, conforme mandamento constante no item 8.3.2 do edital de licitação.

<u>e) Item 26 (cheiro verde):</u>

Verificou-se favorecimento pelo pregoeiro à empresa TSS em detrimento do Mercado São Rafael, sendo que a empresa TSS sequer apresentou proposta de preços para o referido item.

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
2973	SERGIO TADASHI SUGUIMOTO - EPP.	Sim	2,6000
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	Sim	1,9900

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	0,0000	1,9900	
1	SERGIO TADASHI SUGUIMOTO - EPP.	Desistiu	Desistiu	2,6000

O licitante TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 26 deste Pregão Presencial o fornecedor TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI EPP pelo valor de R$ 1,9900 (um real e noventa e nove centavos).

Fonte: Pregão nº 01/2017

Chama atenção o fato de que, embora tenha sido declarada vencedora do item 26, a empresa TSS Transportes Comércio Imp. Exp. Eireli não cotou preço para este item na respectiva proposta de preços, conforme demonstrado a seguir:

TSS TRANSPORTES

18.853.815/0001-89
INSC. ESTADUAL: 28.392.037-8
TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. EXP. EIRELI
RUA: DR. NICOLA CASAL CAMINHA Nº 419
PÓLO EMPRESARIAL NORTE - CEP: 79.018-815
CAMPO GRANDE - MS

Anexo V
A Proposta de Preços
Pregão Presencial 001/2017
TERMO DE ADEQUAÇÃO DE PROPOSTA DE PREÇOS
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA - MS
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCESSO ADMINISTRATIVO N°003/2017

PR PROPOSTA DE PREÇOS	TIPO DE LICITAÇÃO	NÚMERO	FOLHA
	PREGÃO PRESENCIAL	001/2017	01/01

RAZÃO SOCIAL: TSS TRANSPORTES COMERCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO EIRELLI EPP
CNPJ: 18.853.815/0001-89 **IE.:** 28.392.037-8
ENDEREÇO: RUA DOUTOR NICOLA CASAL CAMINHA, 419 - SALA 02 - PÓLO EMPRESARIAL NORTE **CEP:** 79018-815
TELEFONE: (67) 3351-2991 - CELSO **Email:** csorf@hotmail.com **CIDADE:** CAMPO GRANDE-MS

PRODUTOS

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UND	QTD	MARCA	VLR. UNIT.	VLR. TOTAL
1	ABACAXI (07-01-0085)	KG	5000	CEASA	R$ 3,25	R$ 16.250,00
2	ABOBORA (07-01-0087)	KG	900	CEASA	R$ 2,08	R$ 1.872,00
3	ABOBRINHA VERDE. (07-01-0681)	KG	900	CEASA	R$ 4,55	R$ 4.095,00
4	ACHOCOLATADO 400 g (07-02-0016)	UNI	5000	MUKY	R$ 2,90	R$ 14.500,00
5	AÇÚCAR CRISTAL 2Kg (06-01-0007)	PCT	4500	SONORA	R$ 6,36	R$ 28.620,00
6	ALFACE (07-01-0074)	UNI	10000			
7	ALHO (07-02-1016)	KG	1000	CEASA	R$ 17,55	R$ 17.550,00
8	AMIDO DE MILHO (EMBALAG. C/ 500 G) (07-02-1111)	UNI	400	GUAPORE	R$ 2,08	R$ 832,00
9	ARROZ TIPO 1 PCT/ 5KG. (07-02-0069)	PCT	7000	PURO GRAO	R$ 12,68	R$ 88.760,00
10	BANANA MAÇÃ (07-01-0043)	KG	3000	CEASA	R$ 4,55	R$ 13.650,00
11	BANANA NANICA (07-01-0033)	KG	3000	CEASA	R$ 2,60	R$ 7.800,00
12	BATATA DOCE (07-01-0278)	KG	900	CEASA	R$ 2,08	R$ 1.872,00
13	BATATA INGLESA (07-01-0182)	KG	8000	CEASA	R$ 1,69	R$ 13.520,00
14	BETERRABA (07-01-0035)	KG	1600	CEASA	R$ 2,34	R$ 3.744,00
15	BISCOITO DE ÁGUA E SAL 400g (07-02-0913)	PCT	4000	DALLAS	R$ 2,93	R$ 11.720,00
16	BISCOITO DE MAISENA 400G (07-02-0914)	PCT	4800	DALLAS	R$ 2,93	R$ 14.064,00
17	BISCOITO ROSQUINHA 400g. (07-02-1235)	PCT	4000	DALLAS	R$ 3,12	R$ 12.480,00
18	CAFÉ (500GR.) (07-02-0192)	PCT	800	CEREJA	R$ 7,66	R$ 6.128,00
19	CANJICA AMARELA 500g. (07-02-1236)	PCT	600	DONANA	R$ 1,03	R$ 618,00
20	CARNE BOVINA EM PEDAÇOS. (07-01-0669)	KG	18500			
21	CARNE MOÍDA (07-01-0507)	KG	18500			
22	CEBOLA (07-01-0026)	KG	4000	CEASA	R$ 1,30	R$ 5.200,00
23	CENOURA (07-01-0031)	KG	3000	CEASA	R$ 3,38	R$ 10.140,00
24	CHÁ MATE TOSTADO 250g. (07-02-1243)	UNI	3600	RICO	R$ 2,44	R$ 8.784,00
25	CHAROUE (07-01-0077)	KG	6800	CORTEZ	R$ 19,50	R$ 132.600,00
26	CHEIRO VERDE (07-01-0089)	MAÇO	1000			
27	COLORÍFICO 1kg. (07-02-1237	KG	2000	KITANO	R$ 7,48	R$ 14.960,00
28	FARINHA DE MANDIOCA (07-02-0017)	KG	1500	GABI	R$ 3,25	R$ 4.875,00

Fonte: Pregão nº 01/2017

Em relação ao item 26, ainda, constatou-se a existência de vínculo entre a empresa TSS e o Mercado São Rafael, tendo em vista que estas possuem o mesmo contador.

Dessa forma, entende-se que o Pregoeiro (CPF nº ***.511.721-**) não observou o disposto no inciso VIII do artigo 4º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, quando da seleção das propostas para a etapa de lances:

"Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

VIII - no curso da sessão, o autor da ***oferta de valor mais baixo*** *e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;" (original sem grifo)*

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Com relação a esse item constante do supracitado relatório preliminar, de início temos a registrar que foi objeto de análise da Controladoria Interna Municipal (em anexo análise documental), de forma que se constatou o abaixo exposto.

Seguidamente registramos que o Pregão Presencial 01/2017 possui 5 volumes com mais de 900 páginas e entendemos que o pregão atingiu o objetivo de obter o melhor preço, visto que muito embora o pregão foi estimado em R$ 2.512.796,11, este foi finalizado (após lances) em R$ 1.570.726,00, ou seja, quase um milhão de reais de diferença a menor do que havia sido previsto.

Feita essa consideração, entendemos que relativamente a alegação de sobrepreço de R$ 78.610,00, tal efetivamente não ocorre, considerando que a análise dos itens 22, 24, 25, 43, 49 e 52, da Ata de Julgamento do Pregão Presencial n.º 01/2016 (entendemos que tal assunto se refere ao Pregão Presencial n° 01/2017), conforme a Fonte citada no quadro do relatório preliminar, com esse entendimento, verificamos os autos e observamos que diferente do relatado "sem qualquer justificativa" o Mercado São Rafael (itens 24 e 52) foi inabilitado no certame, tal fato consta inclusive na letra "d" do citado relatório, verificamos o que no sistema de licitações, os itens 22, 25, 43 e 49 constam como que as empresas foram desclassificadas, porem realmente não localizamos o motivo.

Compras e Serviços — Reg. Execução: Compras

Classificação dos Fornecedores por Ordem de Preço

Nº do Item: 24

Material: CEBOLA

Código	Nome do Fornecedor	Preço Unitário	Preço Total	Situação	Classificação
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS E	1,65	6.600,00	Venceu	1
169	CARLOS ANTONIO VAZ - (CASA DE C	0,00	0,00	Não Cotou	0
3043	GLEICELI MARIA DOS SANTOS MARÇA	0,00	0,00	Não Cotou	0
3223	COMERCIAL K & D LTDA - EPP	2,90	11.600,00	Desclassif.	0
3371	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. E	1,30	5.200,00	Desclassif.	0
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	3,90	15.600,00	Desclassif.	0
2975	C.L.R. COMERCIAL DE MATERIAIS PAR	1,80	7.200,00	Desclassif.	0
1965	PACOTÃO COM. DE PROD. DE HIGIENE	0,00	0,00	Não Cotou	0

Reordenar — Gravar — Fechar

Classificação dos Fornecedores por Ordem de Preço

Nº do Item: 25

Material: CHARQUE

Código	Nome do Fornecedor	Preço Unitário	Preço Total	Situação	Classificação
2975	C.L.R. COMERCIAL DE MATERIAIS PAR	18,35	124.780,00	Perdeu	3
1965	PACOTÃO COM. DE PROD. DE HIGIENE	19,04	129.472,00	Perdeu	4
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS E	21,00	142.800,00	Desclassif.	0
3223	COMERCIAL K & D LTDA - EPP	24,50	166.600,00	Desclassif.	0
3371	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. E	19,50	132.600,00	Desclassif.	0
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	24,99	169.932,00	Desclassif.	0
1577	FORTE COMÉRCIO DE CARNES E DER	21,50	146.200,00	Desclassif.	0
3372	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	15,60	106.080,00	Desclassif.	0

Reordenar — Gravar — Fechar

Classificação dos Fornecedores por Ordem de Preço

Nº do Item: 43

Material: MACARRÃO ESPAGUETE - PC 1KG

Código	Nome do Fornecedor	Preço Unitário	Preço Total	Situação	Classificação
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇ	3,30	21.450,00	Venceu	1
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	3,34	21.710,00	Perdeu	2
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS E	3,38	21.970,00	Perdeu	3
3372	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	3,44	22.360,00	Perdeu	4
169	CARLOS ANTONIO VAZ - (CASA DE C	0,00	0,00	Não Cotou	0
3223	COMERCIAL K & D LTDA - EPP	2,10	13.650,00	Desclassif.	0
3371	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. E	3,12	20.280,00	Desclassif.	0
2975	C.L.R. COMERCIAL DE MATERIAIS PAR	5,10	33.150,00	Desclassif.	0

Reordenar Gravar Fechar

Classificação dos Fornecedores por Ordem de Preço

Nº do Item: 49

Material: MILHO VERDE EM CONSERVA (LT. 2KG)

Código	Nome do Fornecedor	Preço Unitário	Preço Total	Situação	Classificação
3371	TSS TRANSPORTES COMÉRCIO IMP. E	14,00	56.000,00	Venceu	1
3372	EMBUTIDOS TRADIÇÃO EIRELI	15,80	63.200,00	Desclassif.	2
3238	MERCADO SAO RAFAEL EIRELI - EPP	16,90	67.600,00	Desclassif.	3
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇ	17,00	68.000,00	Desclassif.	4
169	CARLOS ANTONIO VAZ - (CASA DE C	0,00	0,00	Não Cotou	0
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS E	1,82	7.280,00	Desclassif.	0
3223	COMERCIAL K & D LTDA - EPP	20,00	80.000,00	Desclassif.	0
2975	C.L.R. COMERCIAL DE MATERIAIS PAR	21,00	84.000,00	Desclassif.	0

Reordenar Gravar Fechar

Para esclarecer os fatos, observamos a situação do item 49 (milho verde) o qual claramente foi cotado com valor errado pela licitante DJE Distribuidora de Alimentos Eirelli, considerando os valores propostos para as demais concorrentes referentes a uma lata de 2kg são bem maiores que o inicialmente cotado pela empresa DJE (conforme quadro acima), sendo que quanto ao item 49 o Município manterá o valor de R$ 14,00, porém, quanto aos demais itens o município efetuará comunicação, mediante notificação extrajudicial, diretamente aos fornecedores que os mesmos deverão ter seus preços reduzidos, sendo ajustados ao menor valor registrado.

Sob todos os enfoques, anota-se que a Administração Municipal, por seus prepostos, passará a adotar atenção redobrada com os processos licitatórios.

30.a) - Credenciamento pelo pregoeiro do representante da empresa CLR mediante procuração irregular

Ao analisar esse item, encontramos o possível motivo do pregoeiro no que se refere ao credenciamento do representante da empresa CLR mediante "procuração" irregular, visto que apenas a procuração que consta no volume 1, folha 232, do processo administrativo, entendemos que seria suficiente em razão de que a mesma, dentre outras coisas, permite ao procurador o Sr. Edson Barbosa Viana celebrar "todos os demais atos pertinentes ao certame".

30.b) - Vínculos entre as empresas Gleicieli Maria dos Santos Marçal e Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda.

Quanto aos fatos apurados através do apontamento a respeito de eventual vínculo entre as empresas participantes, a Administração Municipal adotará medidas administrativas e judiciais tanto na esfera criminal quanto na esfera cível, tudo a permitir a necessária apuração dos fatos elencados pela CGU.

Em havendo comprovação de conluio, serão tomadas as ações judiciais visando a punição dessas empresas, na forma da legislação em vigor.

30.c) - item 22 (cebola); item 25 (charque) e item 26 (cheiro verde)

A fiscalização da CGU apontou que, embora determinada empresa tenha oferecido preço menor quanto a esses itens, ocorreu adjudicação a empresa que ofereceu preço maior.

Quanto a esse episódio, todas os casos acima narrados receberam interveniência imediata da Administração Municipal, que notificará as empresas para adequação ao menor preço oferecido, sanando, assim, a inconsistência verificada.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o auditado informa que não houve sobrepreço e que o Mercado São Rafael (itens 24 e 52) foi inabilitado no certame, em função de não apresentar o balanço patrimonial registrado na Junta Comercial.

Com relação à inabilitação do Mercado São Rafael, em análise a documentação de habilitação apresentada pelas empresas vencedoras do certame licitatório, constatou-se que outras três empresas não comprovaram a autenticação do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis na Junta Comercial, e não foram inabilitadas pelo Pregoeiro, demonstrando-se que houve favorecimento a estes licitantes:

Quadro – Relação de empresas que não comprovaram a autenticação na Junta Comercial

Razão Social	**CNPJ**	**Situação do Balanço Patrimonial e Demonstrações contábeis**
Carlos Antonio Vaz – ME	10.595.413/0001-10	Sem autenticação da Junta Comercial
DJE Distribuidora de Alimentos Eireli – ME	22.416.818/0001-22	Sem autenticação da Junta Comercial
TSS Transportes Comércio Imp. Exp. Eireli EPP	18.853.815/0001-89	Sem autenticação da Junta Comercial

Fonte: Pregão nº 01/2017

O auditado, ainda, informou que não foram localizados os motivos para a desclassificação das melhores propostas dos itens 22, 25, 43 e 49, sendo que em relação ao item 49 informa que a melhor proposta da empresa DJE Distribuidora de Alimentos Eireli foi cotado pelo valor errado (R$ 1,82).

Em que pese a melhor proposta, para o item 49, apresentada pela empresa DJE Distribuidora de Alimentos Eireli ter sido cotada com valor errado, constatou-se a existência de outra proposta apresentada pela empresa Eficaz Comércio de Produtos de Limpeza e Descartáveis Ltda. no valor unitário de R$ 12,00 que não foi selecionada para a etapa de lances:

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA

CNPJ: 03.452.299/0001-03 Telefone: 673240-1400
R. LUIZ DA COSTA GOMES, 711
C.E.P.: 79200-000 - Aquidauana - MS

PREGÃO PRESENCIAL
Nr.: 1/2017 – PR

Processo Administrativo: 3/2017
Data do Processo Adm.: 06/02/2017
Processo de Licitação: 3/2017
Data do Processo: 06/02/2017

Folha: 2/2

ANEXO I
RELAÇÃO DOS ITENS DA LICITAÇÃO

Item	Quantidade	Unid	Especificação	Marca	Preço Unitário	Preço Total
46	3000,000	UN	MARGARINA VEGETAL 500g. (07-01-0682)	primor	6,00	18.000,00
47	5000,000	Kg	MELANCIA (07-01-0083)			
48	250,000	PC	MILHO DE PIPOCA 500g. (07-02-1245)	dopana	4,00	1.000,00
49	4000,000	LATA	MILHO VERDE EM CONSERVA (L7. 2KG) (07-02-0878)	quero	12,00	48.000,00
50	7000,000	UN	OLEO DE SOJA REFINADO TIPO I EMBALAGEM COM 900ML (07-02-1123)	concordia	4,30	30.100,00
51	5000,000	DZ	OVOS (07-01-0096)	ceasa	7,00	35.000,00
52	7500,000	Kg	PÃO FRANCÊS DO DIA. (07-01-0679)	efc	14,00	105.000,00
53	3800,000	Kg	REPOLHO (07-01-0029)			
54	10000,000	MAÇO	RÚCULA (07-01-0361)			
55	2000,000	PC	SAL 1 kg. (07-02-1246)	master	1,50	3.000,00
56	500,000	Kg	SALSICHA (07-02-0025)	aurora	6,90	3.450,00
57	5000,000	Kg	TOMATE , SALADA. (07-01-0680)	ceasa	6,00	30.000,00
58	500,000	UN	VINAGRE 750 ml (07-02-0809)	castelo	5,20	2.600,00
			(Valores expressos em Reais R$)		Total Geral:	2.402.185,00

EFICAZ LOGÍSTICA DE PRODUTOS DE LIMPEZA E DESCARTÁVEIS EIRELI
CNPJ: 20.419.294/0001-06

20.419.294/0001-06
I. E.: 28.397.859-7
EFICAZ LOGÍSTICA COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA E DESCARTÁVEIS EIRELI-ME
RUA: MAICURU Nº 948

Fonte: Pregão nº 01/2017

a) Credenciamento pelo pregoeiro do representante da empresa C.L.R. mediante procuração irregular.

A despeito da manifestação do auditado, a Prefeitura não informou quais providências serão tomadas quanto ao fato de que a empresa CLR Comercial de Materiais para Limpeza Eireli-ME não participou da fase de lances, bem como a existência de assinaturas conflitantes e procuração irregular do seu representante legal.

b) Vínculos entre as empresas Gleicieli Maria do Santos Marçal e Pacotão Comércio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda.

A Prefeitura informa que adotará medidas administrativas e judiciais para apurar os fatos.

c) - item 22 (cebola); d) item 25 (charque); e) item 26 (cheiro verde)

A Prefeitura informa que notificará as empresas para adequação ao menor preço oferecido.

Em que pese a manifestação do auditado, a Prefeitura não informou quais medidas serão adotadas em relação a Comissão de Licitação, tendo em vista que as melhores propostas não foram selecionadas para a etapa de lances

2.2.10. Pregão Presencial nº 02/2016: Favorecimento pelo pregoeiro e indicativo de conluio entre empresas na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, gerando prejuízo de R$132.278,00 à Administração Pública.

Fato

Trata-se de continuidade à análise do processo referente ao Pregão nº 02/2016, que teve como objeto a aquisição de gêneros alimentícios para atender a merenda escolar da Rede Municipal de Educação, no decorrer do ano letivo de 2016.

Ao se analisar os itens 19, 23, 40, 44, 48, 51 e 52 da Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 02/2016, constatou-se que não foram selecionadas para etapa de lances as empresas que apresentaram as ofertas com menor preço, sendo que não existem quaisquer justificativas no processo para que estas propostas não tenham sido selecionadas:

<u>Item 19 – Pão Francês</u>

Consta na ata que foram selecionadas para a etapa de lances apenas as empresas Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME, com proposta no valor de R$ 17,64/kg, e DJE Distribuidora de Alimentos Ltda., com valor de R$ 15,50/kg:

ITEM 19 - PÃO TIPO FRANCÊS- fresco (do dia), em formato fusiforme com adição de sal, composto de farinha de trigo especial, água, sal e fermento químico. A embalagem deverá estar limpa, isenta de matéria terrosa, fungos ou parasitas, livre de umidade e fragmentos estranhos, não violada e resistente, de modo a garantir a integridade do produto. Deverá conter externamente os dados de identificação, procedência, informações nutricionais, número de lote, quantidade do produto e validade mínima de 24 horas após a data da entrega. Unidade com 50g.

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Sim	17,6400
3202	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Sim	15,5000

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	15,4900	
1	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	15,4800	
2	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	15,4700	
2	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	0,0000	15,4600	
3	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	0,0000	15,4500	
3	DJE DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI ME	Desistiu	Desistiu	15,4600

O licitante GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 19 deste Pregão Presencial o fornecedor GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS pelo valor de R$ 15,4500 (quinze reais e quarenta e cinco centavos).

Fonte: Pregão nº 02/2016

Entretanto, ao se analisarem as propostas de preços, constataram-se propostas iniciais apresentadas pelas empresas Comercial T & C, no valor de R$ 10,50/kg, e Forte Comércio de Carnes e Derivados Ltda., no valor de R$ 14,50/kg, as quais correspondiam às duas melhores propostas para o item. Todavia, o pregoeiro (CPF ***.511.721-**) não as considerou na etapa de lances, adjudicando o resultado à proposta da empresa Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME por R$ 15,45/kg:

Quadro – Relação de propostas do item 19

Empresas	Proposta Inicial (R$)	Lance Final (R$)
Comercial T & C	10,50	
Forte Comércio de Carnes e Derivados Ltda.	14,50	
DJE Distribuidora de Alimentos	15,50	15,46
Pacotão Comercio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda. - Me	18,00	
Gleicieli Maria dos Santos Marçal - ME	17,64	15,45

Fonte: Pregão nº 02/2016

Item 23 – Fermento Químico em Pó

Entretanto, ao se analisarem as propostas de preços, constataram-se propostas iniciais apresentadas pelas empresas Comercial T & C e Tavares & Soares com valor unitário de R$ 1,50, as quais correspondiam ao menor valor proposto para o item. Porém, o pregoeiro não as considerou na etapa de lances, adjudicando o resultado à proposta da empresa Mix Clean Produtos de Limpeza Ltda. EPP por R$2,48/unid.:

ITEM 23 - FERMENTO QUÍMICO EM PÓ-Fermento biológico, seco, instantâneo composto de pirofosfato ácido de sódio, bicarbonato de sódio, fosfato de mono-cálcio, hermeticamente fechado. Com dados de identificação do produto, marca do fabricante, data de fabricação, informações nutricionais, número de lote e quantidade do produto. Deverá apresentar validade mínima de 6 (seis) meses a partir da data de entrega, de acordo com a Resolução - CNNPA nº 38, de 1977. Embalagem de 100g.

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
1965	PACOTÃO COM. DE PROD. DE HIGIENE E LIMPEZA LTDA	Sim	4,0000
3043	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Sim	3,9200
1354	MIX CLEAN PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA EPP	Sim	2,4800

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	MIX CLEAN PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA EPP	0,0000	2,4800	
1	PACOTÃO COM. DE PROD. DE HIGIENE E LIMPEZA LTDA	Desistiu	Desistiu	4,0000
1	GLEICIELI MARIA DOS SANTOS MARÇAL - ME/CIAL SANTOS	Desistiu	Desistiu	3,9200

O licitante MIX CLEAN PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA EPP declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua [illegible]sta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o Município, declara vencedor do item 23 deste Pregão Presencial o fornecedor MIX CLEAN PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA EPP pelo valor de R$ 2,4800 (dois reais e quarenta e oito centavos).

Fonte: Pregão nº 02/2016

Entretanto, ao se analisar as propostas de preços, constata-se que haviam as propostas apresentadas pelas empresas Comercial T & C, no valor de R$ 1,50, e Tavares & Soares, no valor de R$ 1,50:

Quadro – Relação de propostas do item 23

Empresas	Proposta Inicial (R$)	Lance Final (R$)
Tavares & Soares	1,50	
Comercial T & C	1,50	
Mix Clean Prod. Limpeza Ltda.	2,48	2,48
DJE Distribuidora de Alimentos	2,60	
Forte Comércio de Carnes e Derivados Ltda.	3,95	
Pacotão Comercio de Produtos de Higiene e Limpeza Ltda. - Me	4,00	4,00
Gleicieli Maria dos Santos Marçal - ME	3,92	3,92

Fonte: Pregão nº 02/2016

Item 51 – Carne Bovina Moída

Consta na ata que foram selecionadas para etapa de lances apenas as empresas Carlos Antonio Vaz, com proposta no valor de R$ 19,90/kg, e Comercial T & C Ltda., no valor de R$ 19,50/kg:

ITEM 51 - CARNE BOVINA MOÍDA- a carne deve ser de segunda, moída na hora, com no máximo 10% de gordura, isenta de cartilagens e ossos, manipulada em boas condições higiênicas provenientes de animais em boas condições de saúde, abatidos sob inspeção veterinária. A carne deve apresentar-se com aspecto próprio, não amolecida e nem pegajosa, cor, cheiro e sabor próprio, sem manchas esverdeadas, livres de parasitas, sujidades e qualquer substância contaminante que possa alterá-la ou encobrir qualquer alteração, de acordo com a legislação sanitária e Ministério de agricultura, contendo na embalagem o SIF, nome e composição do produto, lote, data de fabricação e validade, número de registro no órgão oficial, CGC, endereço de fabricante e distribuidor, condições de armazenamento e quantidade (peso). Embalagem de 01 Kg.

Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados mediantes os critérios de classificação no artigo 4 da lei 10.520/02, com suas respectivas propostas:

Código	Fornecedor	Credenciado	Valor da Proposta (R$)
169	CARLOS ANTONIO VAZ - (CASA DE CARNE)	Sim	19,9000
1432	COMERCIAL T & C LTDA - EPP	Sim	19,5000

Nº do Lance	Fornecedor	Desconto(%)	Valor do Lance(R$)	Valor Registro(R$)
1	CARLOS ANTONIO VAZ - (CASA DE CARNE)	0,0000	19,4900	
1	COMERCIAL T & C LTDA - EPP	Desistiu	Desistiu	19,5000

O licitante CARLOS ANTONIO VAZ - (CASA DE CARNE) declarou que não possui condições de melhorar ainda mais sua proposta. O pregoeiro, face a essa manifestação, também por entender que as propostas ofertadas na última rodada de lances são vantajosas para o município, declara vencedor do item 51 deste Pregão Presencial o fornecedor CARLOS ANTONIO VAZ - (CASA DE CARNE) pelo valor de R$ 19,4900 (dezenove reais e quarenta e nove centavos).

Fonte: Pregão nº 02/2016

Por outro lado, ao se analisarem as propostas de preços, constatou-se proposta inicial apresentada pela empresa Comercial L & E, no valor de R$ 15,90/kg. Todavia, o pregoeiro não a considerou na etapa de lances, adjudicando o resultado à proposta da empresa Carlos Antonio Vaz (Casa de Carne) por R$19,49/kg:

Quadro – Relação de propostas do item 51

Empresas	**Proposta (R$**
Comercial L & E	**15,90**
Comercial T & C	19,50
Carlos Antonio Vaz	19,90
DJE Distribuidora de Alimentos	28,00

Fonte: Pregão nº 02/2016

Em função da eliminação, sem qualquer justificativa no processo, de propostas com menores preços, entende-se que houve sobrepreço no montante de R$ 132.278,00, conforme quadro abaixo:

Quadro – Prejuízo eliminação de propostas com menores preços

Item	**Qt.**	**Vencedora Proposta Inicial**	**Valor Unit. Inicial (R$)**	**Valor Inicial (R$)**	**Vencedora Lance**	**Valor Unit. (R$)**	**Valor Final (R$)**	**(-)**
19	7.500	T & C	10,50	78.750,00	GLEICIELI	15,45	115.875,00	**37.125,00**
23	1.600	Tavares & Soares	1,50	2.400,00	MIX	2,48	3.968,00	**1.568,00**
40	5.000	FORTE	3,00	15.000,00	SUGUIMOTO	3,40	17.000,00	**2.000,00**
44	14.000	FORTE	2,95	41.300,00	SUGUIMOTO	3,45	48.300,00	**7.000,00**
48	4.500	FORTE	3,40	15.300,00	Tavares & Soares	5,70	25.650,00	**10.350,00**
51	8.500	L & E	15,90	294.150,00	VAZ	19,49	360.565,00	**66.415,00**
52	6.800	Tavares & Soares	16,25	110.500,00	T & C	17,40	118.320,00	**7.820,00**
				557.400,0			**689.678,0**	**132.278,0**

				0			**0**	**0**

Fonte: Pregão nº 02/2016

Esta situação se deve ao fato de que o pregoeiro ter excluído, sem qualquer justificativa no processo, as melhores propostas iniciais, e as respectivas empresas, da fase de lances para os itens 19, 23, 40, 44, 48, 51 e 52, tendo favorecido as empresas Mix Clean, Gleicieli, Sérgio Suguimoto, Comercial T & C, Carlos Antonio Vaz e Tavares & Soares.

Chama atenção o fato de que as empresas que tiveram suas propostas de preços preteridas sequer terem recorrido ou impugnado o resultado que lhes foi desfavorável.

Dessa forma, entende-se que o Pregoeiro (CPF nº ***.511.721-**) não observou o disposto no inciso VIII do artigo 4º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, quando da seleção das propostas para a etapa de lances:

> *"Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*
>
> *(...)*
>
> *VIII - no curso da sessão, o autor da* ***oferta de valor mais baixo*** *e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;" (original sem grifo)*

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"No tocante ao quesito em testilha, rememora-se que o processo de licitação fora realizado pela gestão passada, não tendo qualquer relação de participação com a gestão iniciada em 01/01/2017.

Outrossim, informamos que será instaurado processo administrativo em vias de investigação do que realmente ocorreu à época dos fatos, para, ao final, imputar responsabilidades a quem de direito. "

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Aquidauana/MS informa que será instaurado processo administração para apuração de responsabilidade.

2.2.11. Pregão Presencial nº 02/2016: Sobrepreço de R$ 159.592,00 na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

Fato

Trata-se de análise do processo referente ao Pregão Presencial nº 02/2016, com sessão de julgamento realizada no dia 14 de fevereiro de 2016, tendo como objeto a aquisição de 53 itens de gêneros alimentícios para atender a merenda escolar da Rede Municipal de Educação no decorrer do ano letivo de 2016, pelo valor global estimado de R$1.879.061,50, obtido a partir da cotação de preços com as seguintes empresas:

Quadro – Cotações de Preços

Pregão 02/2016	**CNPJ**
Comercial T & C	03.527.705/0001-50
Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME	21.774.414/0001-48
Tavares & Soares	00.641.325/0001-53
Pacotão com. de Prod. de Higiene e Limpeza Ltda	15.930.373/0001-39
Sergio Tadashi Suguimoto	10.855.103/0001-97
Carlos Antonio Vaz – ME	10.595.413/0001-10
João Cristóvão Pinto – ME	33.193.756/0001-53

Fonte: Pregão nº 02/2016

A seguir a Prefeitura de Aquidauana designou os servidores abaixo relacionados para compor a Comissão de Licitação do certame, sendo que estes servidores foram designados, pelo Decreto Municipal nº 05, de 22 de janeiro de 2016, como Pregoeiros Oficiais do Município de Aquidauana e Equipe Técnica de Apoio ao Pregoeiro, para o exercício de 2016:

Quadro – Comissão de Licitação

Comissão de Licitação	**CPF**
Pregoeiro	***.511.721-**
Equipe de apoio	***.558.001-**
Equipe de apoio	***.709.151-**

Fonte: Pregão nº 02/2016

Em seguida, participaram da sessão de abertura e julgamento das propostas as seguintes empresas:

Quadro – Participantes do Certame

Pregão 35/2016	**CNPJ**
Carlos Antonio Vaz	10.595.413/0001-10
Comercial de Alimentos L & E Ltda – ME	11.749.963/0001-09
Comercial T & C	03.527.705/0001-50
DJE Distribuidora de Alimentos Eireli ME	22.416.818/0001-22
Forte Comércio de Carnes e Derivados Ltda.	06.232.079/0001-62
Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME	21.774.414/0001-48
Mix Clean Produtos de Limpeza Ltda.	07.837.083/0001-17
Pacotão com. de Prod. de Higiene e Limpeza Ltda	15.930.373/0001-39
Sergio Tadashi Suguimoto	10.855.103/0001-97
Tavares & Soares	00.641.325/0001-53

Fonte: Pregão nº 02/2016

O critério de julgamento foi o de menor preço por item, sagrando-se vencedoras do certame as empresas, abaixo relacionadas:

Quadro – Empresas vencedoras

Pregão 02/2016	**CNPJ**	**Valor (R$)**
Carlos Antonio Vaz – ME	10.595.413/0001-10	360.565,00
Sergio Tadashi Suguimoto	10.855.103/0001-97	106.315,00
Tavares & Soares	00.641.325/0001-53	234.218,00
Comercial T & C	03.527.705/0001-50	327.887,50
Gleicieli Maria dos Santos Marçal – ME	21.774.414/0001-48	117.835,00
Comercial de Alimentos L & E Ltda	11.749.963/0001-09	114.960,00
Mix Clean Produtos de Limpeza Ltda	07.837.083/0001-17	17.488,00
TOTAL		1.279.268,50

Fonte: Pregão nº 02/2016

No intuito de verificar se os preços dos alimentos constantes do Pregão Presencial nº 02/2016 estavam de acordo com os praticados no mercado local, realizou-se comparação entre os preços de 46 produtos adquiridos, cujo montante de R$ 1.202.920,50,00 corresponde a 94% do valor total contratado, e os preços de referência utilizados pela Secretaria da Educação do Estado de Mato Grosso do Sul para a Região do Pantanal, com base em pesquisa realizada pelo Procon /MS, publicados no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, no dia 03 de fevereiro de 2016 por meio da Resolução/SED nº 3.011, de 29 de janeiro de 2016. A comparação identificou sobrepreço para nove produtos da amostra, a saber:

Tabela – Comparativo de Preços – Pregão nº 02/2016 X Pesquisa de preços do PROCON

Item	**Descrição**	**Unidade**	**Qtde**	**Preço Unitário Licitado**	**Preço Unitário Procon**	**Preço Total Licitado**	**Preço Total Procon**	**Sobrepreço**
1	Arroz agulhinha-	pc	7.000,00	11,2	10,79	78.400,00	75.530,00	2.870,00
2	Açucar cristal-	pc	4.500,00	4,98	4,07	22.410,00	18.315,00	4.095,00
5	Feijão carioquinha tipo 1-	pc	8.000,00	3,73	3,58	29.840,00	28.640,00	1.200,00
7	Fubá-	kilo	1.500,00	1,55	1,43	2.325,00	2.145,00	180,00
13	Óleo de soja-900ml-	un	7.000,00	4,00	3,55	28.000,00	24.850,00	3.150,00
19	Pão tipo francês-	kilo	7.500,00	15,45	7,05	115.875,00	52.875,00	63.000,00
23	Fermento químico em pó-	un	1.600,00	2,48	2,26	3.968,00	3.616,00	352,00
24	Canjica, de milho branco 500g tipo 1	pc	500	2,37	2,34	1.185,00	1.170,00	15,00
51	Carne bovina moída-	kg	18.500,00	19,49	14,91	360.565,00	275.835,00	84.730,00
Total								**159.592,00**

Fonte: Pregão Presencial nº 02/2016; Resolução SED nº 3.011, de 29 de janeiro de 2016.

Sobrepreço ocorre quando o valor unitário de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado.

De acordo com seu artigo 1º, a Resolução/SED nº 3.011, de 29 de janeiro de 2016, estabelece Preço de Referência a ser utilizado em licitações e chamadas públicas para a

aquisição de gêneros alimentícios pelas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

No presente caso utiliza-se o Preço de Referência da Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, em função do comando previsto no inciso V do artigo 15 da Lei 8.6666, de 21 de junho de 1993:

> *"Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*
>
> *(...)*
>
> *V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública."*

Diante do exposto conclui-se que houve um sobrepreço de R$ 159.592,00, que corresponde a 24,84% da amostra analisada de produtos constantes no Pregão Presencial nº 02/2016.

Em função do sobrepreço verificado na proposta de preços da empresa vencedora do certame licitatório, entende-se que a comissão de licitação não cumpriu o comando previsto no inciso IV do artigo 43 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993:

> *Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*
>
> *(...)*
>
> *IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;*

Nesse sentido, embora o item 5.1.6 do edital subscrito pelo Pregoeiro tenha limitado o valor do item licitado, constatou-se a inexistência no edital e anexo dos itens licitados ("A*nexo I - relação dos itens da licitação*"), dos valores de referência destes itens, de forma a se cumprir o art. 43 quanto à verificação da conformidade das propostas com o preço de mercado.

Segundo o princípio da vinculação ao edital da Lei 8666, de 21 de junho de 1993, os critérios de julgamento das propostas devem ser previstos no edital.

> "*Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.*

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

[...]

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle".

Com efeito, a administração correu o risco de o montante contratado ainda ultrapassar o valor global estimado, uma vez que não foi publicizado o limite máximo para a aceitabilidade dos preços por item, os quais poderiam ser adjudicados por valores acima do estimado, como ocorreu em relação ao item 19-Pão Francês que foi adjudicado pelo valor unitário de R$ 15,45, sendo que o valor de referência do item era de R$ 15,35.

Em análise aos pagamentos apropriados à conta do PNAE, constatou-se que até o término da fiscalização houve um superfaturamento de R$ 10.607,12, conforme quadros abaixo:

Quadro – Relação de Notas Fiscais emitidas e pagas no exercício de 2016 analisadas

FAVORECIDO	NOTAS	DATA
Carlos Antonio Vaz	1009	19/08/2016
Carlos Antonio Vaz	1025	01/09/2016
Carlos Antonio Vaz	1024	01/09/2016
Carlos Antonio Vaz	1023	01/09/2016
Carlos Antonio Vaz	1042	20/09/2016
Carlos Antonio Vaz	1047	20/09/2016
Carlos Antonio Vaz	1048	22/09/2016
Carlos Antonio Vaz	1059	04/10/2016
Carlos Antonio Vaz	1060	04/10/2016
Carlos Antonio Vaz	1058	04/10/2016
Comercial T & C Ltda	14978	27/10/2016
Comercial T & C Ltda	14978	27/10/2016
Comercial T & C Ltda	14979	27/10/2016
Comercial T & C Ltda	14979	27/10/2016
Comercial T & C Ltda	14980	27/10/2016
Comercial T & C Ltda	14980	27/10/2016
Comercial T & C Ltda	13574	09/05/2016
Comercial T & C Ltda	13574	09/05/2016
Comercial T & C Ltda	13574	09/05/2016
Comercial T & C Ltda	13575	09/05/2016
Comercial T & C Ltda	13575	09/05/2016
Comercial T & C Ltda	13575	09/05/2016
Gleicieli Maria dos Santos Marçal	357	14/11/2016
Gleicieli Maria dos Santos Marçal	329	04/11/2016

Gleicieli Maria dos Santos Marçal	330	04/11/2016
Gleicieli Maria dos Santos Marçal	308	06/10/2016
Gleicieli Maria dos Santos Marçal	314	26/10/2016
Mix Clean Produtos de Limpeza Ltda	8000	27/07/2016
Mix Clean Produtos de Limpeza Ltda	8001	27/07/2016
Tavares & Soares Ltda	53620	31/10/2016
Tavares & Soares Ltda	53621	31/10/2016
Tavares & Soares Ltda	53622	31/10/2016

Fonte: Pregão Presencial nº 02/2016

Quadro – Superfaturamento na execução do Pregão nº 35/2016 com os preços praticados no mercado

Item	**FAVORECIDO**	**VALOR LICITADO – R$**	**VALOR PROCON – R$**	**Soma de QTDE**	**Soma de SUPERFATURAMENTO – R$**
1	**Tavares & Soares Ltda**	11,20	10,79	120,00	49,20
19	**Gleicieli Maria dos Santos Marçal**	15,45	7,05	230,80	1.938,72
23	**Mix Clean Produtos de Limpeza Ltda**	2,48	2,26	40,00	8,80
51	**Carlos Antonio Vaz**	19,49	14,91	1.880,00	8.610,40
Total Geral				**2.270,80**	**10.607,12**

Fonte: Pregão Presencial nº 02/2016; Resolução SED nº 3.011, de 29 de janeiro de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"No tocante ao quesito em testilha, rememora-se que o processo de licitação fora realizado pela gestão passada, não tendo qualquer relação de participação com a gestão iniciada em 01/01/2017.

Outrossim, informamos que será instaurado processo administrativo em vias de investigação do que realmente ocorreu ã época dos fatos, para, ao final, imputar responsabilidades a quem de direito. "

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Aquidauana/MS informa que será instaurado processo administração para apuração de responsabilidade.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS conta com uma nutricionista para desempenhar a responsabilidade técnica e coordenação das ações no âmbito do PNAE, que o cardápio utilizado no fornecimento da merenda escolar é elaborado pela nutricionista e que a mesma aplica o teste de aceitabilidade e as refeições são preparadas de forma adequada.

Contudo, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Os cardápios elaborado pela nutricionista não contém informações cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação;
- O Município não atende ao parâmetro numérico de nutricionistas estabelecido pela Resolução CFN nº 465/2010;
- Atuação não efetiva do Conselho de Alimentação Escolar;
- Instalações físicas/equipamentos inadequados para o preparo das refeições;
- Pregão Presencial nº 01/2017: Favorecimento pelo pregoeiro e conluio entre empresas na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, onerando o resultado licitatório em R$ 78.610,00;
- Pregão Presencial nº 02/2016: Sobrepreço de R$ 159.592,00 na aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar;
- Pregão Presencial nº 02/2016: Favorecimento pelo pregoeiro e conluio entre empresas na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, onerando o resultado licitatório em R$ 132.278,00;
- Falta de merenda nas escolas do município de Aquidauana/MS

.

Ordem de Serviço: 201700752
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE AQUIDAUANA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 19.127.768,42

1. Introdução

Trata-se de fiscalização realizada sobre o Município de Aquidauana/MS, no âmbito do programa de fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, especificamente no que diz respeito à ação 8585, relativa à atenção à saúde da população para procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC).

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 5 a 12 de abril e tiveram como objetivo analisar a correta aplicação dos recursos financeiros do Componente Limite Financeiro do Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (Teto MAC), repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Aquidauna, bem como a verificação da eficácia dos controles internos municipais nesse contexto e a avaliação da conformidade das contratualizações realizadas, em consonância com a Portaria GM/MS nº 3.410/2013, que estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do SUS.

O total de recursos federais, relativos ao tema em apreço, movimentados durante o período de exame avaliado, a saber: de 1º de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017, importou em R$ 18.621.345,93.

Foi imposta restrição aos trabalhos desta fiscalização quanto à análise das despesas realizadas pelo principal hospital que firmou termo de contratualização com o Município, a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade), entidade responsável pelo destino de aproximadamente 70% dos recursos do bloco MAC repassados ao Município no período analisado.

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. Restrição de escopo de fiscalização - Despesas realizadas pelo Hospital da Cidade.

Fato

Trata-se de análise a respeito da conformidade das despesas realizadas, em 2016, pelo principal hospital que firmou Termo de Contratualização com o Município de Aquidauana, a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar, cujo nome fantasia é definido como "Hospital da Cidade".

Preliminarmente, destaca-se a relevância do Hospital da Cidade para o escopo desta fiscalização, visto que, em 2016, a entidade recebeu 71,4% do total de recursos federais do bloco de Média e Alta Complexidade (MAC) enviados ao Município.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que a apresentação do Livro Razão Analítico do hospital em apreço configurou-se fundamental para a verificação das despesas realizadas por este, visto que os extratos bancários de suas contas não permitem completa identificação do destino dos recursos. Assim, o referido livro foi requisitado ao gestor municipal por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201700752/01, de 30 de março de 2017.

No dia 07 de abril de 2017, diante do vencimento do prazo para entrega do documento, sem resposta, reiterou-se o pedido por meio da SF nº 201700752/02, de 07 de abril de 2017, com novo prazo estabelecido para o dia 10 de abril. Findo o prazo, novamente, o documento não foi apresentado.

Por conseguinte, promoveu-se segunda reiteração por meio da SF nº 201700752/03, de 11 de abril de 2017, informando ao gestor a respeito do disposto na Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a saber:

> *"Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.*
>
> *§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal."* (Original sem grifos)

O referido Livro foi entregue a esta CGU somente no dia 10 de maio de 2017, 41 dias após a primeira solicitação, quando as análises desta fiscalização, considerando o escopo restringido pela falta do documento, já haviam sido finalizadas.

Nesse cenário, cumpre destacar que o Plano Operativo vigente à época para o Hospital da Cidade, constante de anexo ao 18º Termo Aditivo ao Termo de Contratualização nº 01/2011,

de 21 de maio de 2015, estabelece, *ipsis litteris*, em seu indicador nº 07, a seguinte obrigação para o hospital:

> *"Encaminhamento a Núcleo de Auditoria Municipal, para análise e avaliação trimestral do sistema contábil-financeiro do Hospital, cópia dos seguintes documentos:*
> *1) Avaliação Trimestral:*
> *a) Balancete contábil (contas patrimoniais e de resultado);*
> *b) Razão contábil das seguintes contas de receita: 1) prestação de serviços ao SUS; 2) convênios com a Saúde Suplementar; 3) Plano de Saúde próprio da Instituição; 4) atendimento particular; 5) Subvenções econômicas com o Estado e Município;*
> *c) Razão contábil das contas de despesas: 1) pessoal; 2) encargos e tributos; 3) honorários médicos; 4) despesas financeiras; 5) materiais hospitalares e medicamentos; e d) prestadores de serviços."* (Original sem grifos)

Complementarmente, o Termo de Contratualização nº 01/2011, em sua cláusula décima, dispõe quem são os responsáveis pelo acompanhamento e avaliação de seu cumprimento, a saber:

> *"Este Termo de Contratualização será acompanhado e avaliado:*
> *I- Pela Comissão MUNICIPAL de Acompanhamento da Contratualização;*
> *II- Pelo Serviço MUNICIPAL de Controle, Avaliação e Auditoria*
> *[...]*
>
> *DA COMISSÃO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO DA CONTRATUALIZAÇÃO (CMAC)*
> *§5º A atribuição dessa Comissão será a de acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Operativo, a partir dos relatórios apresentados pelo componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria.*
> *[...]*
>
> *DO SERVIÇO MUNICIPAL DE CONTROLE, AVALIAÇÃO E AUDITORIA – SMA*
> *§1º O presente Termo será controlado e avaliado mediante emissão de relatórios próprios do SMA Municipal, que observará o cumprimento das cláusulas e condições estabelecidas nesse Termo, o movimento das internações e de quaisquer outros dados necessários ao controle, avaliação e auditoria dos serviços prestados."*

Sendo assim, verifica-se que o Serviço Municipal de Controle, Avaliação e Auditoria (SMA) tinha o dever expresso de analisar os livros solicitados ao Município por esta CGU, a fim de verificar a correta aplicação dos recursos públicos repassados ao contratado. Na mesma linha, a Comissão de Acompanhamento da Contratualização também tinha o dever de promover o acompanhamento do cumprimento das metas e, uma vez que não consta do

Relatório de Visita Técnica qualquer detalhamento a respeito da análise e avaliação trimestral dos documentos contábeis supramencionados, era dever dessa Comissão ao menos verificar a existência dos livros e atestar que as análises realmente foram realizadas.

No entanto, ao analisar a documentação de suporte do SMA para o acompanhamento das metas contratualizadas do Hospital da Cidade, não se identificou existência das documentações contábeis exigidas ao cumprimento do indicador nº 07, não obstante o hospital ter recebido pelo SMA a pontuação máxima para todas as avaliações ocorridas em 2016.

Por fim, considerando, ainda, que 80% dos recursos que financiam a referida contratualização são de origem federal, conclui-se que o Município tem a obrigação de guardar toda a documentação relacionada ao seu controle e acompanhamento para fins de prestação de contas à União, sobretudo diante do fato de o hospital em apreço estar sob intervenção municipal desde 2006, conforme detalhado em ponto específico deste relatório.

Pelo exposto, conclui-se que deve ser promovida a responsabilização dos envolvidos devido à inexistência dos livros solicitados e/ou obstrução à atuação desta CGU no exercício de suas funções institucionais, nos termos do art. 26, §1º da Lei nº 10.180/2001.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, o gestor encaminhou documento informando o que segue:

"Informamos que os Termos de Contratualização que estavam vigentes em 2016 e que se encerraram em maio 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Aquidauana renovaram os Termos seguindo as normas e diretrizes da Portaria n° 3.410.

Assim, os contratos renovados e o referido instrumento de avaliação de operacionalização das ações e serviços da Contratualização dos hospitais no âmbito do SUS estão atualmente seguido as regras, normas e diretrizes da Portaria n° 3.410, conforme o Balancete do 2.° trimestre de 2017, já devidamente analisado, conforme documento em anexo."

Análise do Controle Interno

O gestor se manifestou quanto à situação atual da gestão, vigente sob os Termos de Contratualização atualizados nº 001 e 002/2017. Nesse sentido, encaminhou o balancete referente ao período de 01 de abril a 30 de junho de 2017.

No entanto, o fato constatado refere-se a uma situação pretérita e consumada, visto que inexistiam, de fato, os documentos solicitados e/ou obstruiu-se a atuação desta CGU no exercício de suas funções institucionais.

2.1.2. Participação da iniciativa privada em caráter não complementar no Sistema Único de Saúde de Aquidauana/MS. Inobservância ao regime jurídico-constitucional

próprio pela Prefeitura Municipal na gestão de bens e serviços requisitados à hospital filantrópico. Contratualização indevida com hospital sob intervenção municipal: conflito de interesses no âmbito da gestão e do controle municipais.

Fato

O Município de Aquidauana mantém firmado termo de contratualização com dois hospitais filantrópicos: Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade) e Associação Ruralista de Assistência Médica Hospitalar (ABRAM-MS ou Hospital Ruralista).

No entanto, mediante requisição administrativa de seus bens e serviços, o Hospital da Cidade está sob intervenção municipal desde 2006.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, uma das formas de intervenção por parte do ente público é a requisição administrativa, que foi por ele conceituada da seguinte forma:

> *"É o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e autoexecutório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa in natura obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado."*[1] (original sem grifo)

A requisição administrativa também está legalmente prevista na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), a saber:

> *"art. 15 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:*
> *[...]*
> *XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;"* (original sem grifos)

Assim, sob a justificativa de que o Hospital da Cidade vinha enfrentando crises financeiras e gerenciais cíclicas, que ocasionaram a paralisação do corpo de funcionários e o consequente desatendimento à população, a requisição administrativa de seus serviços e bens móveis e imóveis foi concretizada por intermédio do Decreto Municipal nº 128, de 22 de dezembro de 2006, expedido em decorrência de determinação proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Aquidauana nos autos da Ação Civil Pública nº 005.06.004325-8, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra o Município, cujo trecho final é transcrito a seguir:

---

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 25. ed. p. 891. São Paulo: Malheiros, 2008.

> *"[...] julgo procedente o pedido formulado pelo Ministério Público Estadual nesta ação civil pública ajuizada em desfavor do Município de Aquidauana-MS e, confirmando a liminar, determinando que o demandado assuma o controle técnico, administrativo e financeiro da Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar – AAAH, mantenedora do Hospital da Cidade, por meio de Decreto Requisitório, para fins de, na condição de gestora plena do Sistema Único de Saúde, garanta o regular e contínuo funcionamento do aludido hospital, de modo a viabilizar a atenção integral à saúde de média e alta complexidade da população integrante dos municípios pactuados na micro-região de Aquidauana, pelo prazo de um ano, podendo ser prorrogado posteriormente. Sem custas."* (Original sem grifos)

Desde então, devido à permissibilidade de prorrogação promovida pela determinação supra, a intervenção municipal sobre o Hospital da Cidade vem sendo prorrogada, mediante Decreto.

De 2007 a 2012, as seguintes justificativas para a prorrogação da intervenção foram incluídas nos decretos anuais:

> **CONSIDERANDO** a necessidade de tempo para concluir e apresentar para a população, um moderno e eficaz modelo de gestão a ser aplicado ao Hospital da Cidade, onde se garanta nas decisões participação paritária de seguimentos da sociedade organizada e profissionais da saúde, ancorado em princípios da legalidade, publicidade, moralidade e da regular prestação de contas;
>
> **CONSIDERANDO** que as medidas de gestão implementadas para saneamento da unidade hospitalar ainda não foram totalmente concluídas;

Fonte: Decreto Municipal nº 167/2007, de 17 de dezembro de 2007.

De 2012 em diante, apenas a segunda justificativa acima reproduzida permaneceu nos decretos de requisição administrativa subsequentes, expedidos anualmente pela Prefeitura de Aquidauana/MS.

Vale dizer que, atualmente, o Hospital da Cidade recebe 71% do total de recursos federais do bloco de Média e Alta Complexidade (MAC) desembolsados pelo Município; e igualmente responde por 70,5% da produção hospitalar municipal, conforme dados extraídos do Sistema de Informação Hospitalar (SIH) para o ano de 2016.

Assim, considerando o fato de Aquidauana/MS não dispor de hospital municipal próprio, e tomando-se tanto o volume financeiro gerido quanto a assistência hospitalar produzida pelo Hospital da Cidade, constata-se que a participação deste Hospital na saúde municipal se dá em caráter majoritário no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, e não acessório ou complementar como determina a Constituição Federal em seu art. 199 e a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, em seu art. 4º, § 2º.

> *"Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).*
>
> *§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.*
>
> *§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar"* (original sem grifo).

De tal sorte, pode-se afirmar que a requisição administrativa pela Prefeitura de Aquidauana/MS dos bens e serviços do Hospital da Cidade decorre necessariamente, mas não exclusivamente, do fato de a Administração Pública Municipal não dispor de estrutura hospitalar própria, que, do contrário, afastaria o cenário de dependência pela gestão municipal da participação privada no Sistema Único de Saúde local, minimizando consequentemente a necessidade, ou ao menos o período, de intervenção na propriedade particular da instituição de saúde.

De qualquer maneira, observa-se que, em onze anos, a problemática associada à gestão do hospital não foi resolvida e, nesse ínterim, a gestão municipal administra o hospital de maneira privada, sem obedecer ao regime jurídico-administrativo, ou seja, contrata sem realização de concursos públicos, realiza as despesas em desacordo com as normas gerais do direito público financeiro, adquire bens e serviços sem instauração do devido processo licitatório, etc., lançando mão, muitas vezes, de apenas dois orçamentos para determinadas aquisições, quase sempre com as mesmas empresas. Com efeito, os recursos públicos repassados ao Hospital são geridos pela Prefeitura de Aquidauana/MS como se gestor privado o fosse desrespeitando-se os princípios da administração pública, mormente o da publicidade e o da impessoalidade.

Nesse sentido, vale dizer que os efeitos do Decreto Municipal nº 128, de 22 de dezembro de 2006, e daqueles subsequentes que o prorrogaram, autorizaram a Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento de Aquidauana a requisitar para si os bens e serviços do Hospital da Cidade, privando a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar, entidade privada mantenedora sem fins lucrativos, de sua propriedade. Ao assumir a gestão técnica, financeira e administrativa dos bens e serviços do Hospital, no entanto, a Secretaria de Saúde deve exercê-la respeitando-se o regime jurídico-administrativo próprio da administração pública nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Por força constitucional, o Decreto não teria o condão de autorizar a Prefeitura de Aquidauana/MS a gerir o Hospital da Cidade como se pessoa jurídica privada o fosse.

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *[...]*

> *II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;*
> *[...]*
> *XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"* (original sem grifo).

É pacífico o entendimento de que o foco da contratualização de hospitais é o cumprimento de metas, sob o suposto fundamento de que a entidade filantrópica irá gerir os recursos de maneira mais eficaz e eficiente, melhor atendendo a população. No entanto, é preciso aferir se essa gestão realmente está atingindo os resultados esperados, o que é feito mediante análise do cumprimento de metas, realizada pelo ente federativo contratante.

Entretanto, uma vez que o Hospital da Cidade está sob gestão municipal há onze anos, mediante prorrogação de intervenção, na prática, o próprio Município avalia o cumprimento das metas do hospital administrado por ele mesmo.

Nesse cenário, não seria interesse do gestor municipal mensurar de maneira imparcial e objetiva o cumprimento das metas pelo hospital caso isso prejudicasse sua gestão, haja vista o repasse de recursos financeiros pela Prefeitura na contratualização ser condicionado ao cumprimento de metas, conforme dispõe a Portaria GM/MS de nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013.

> *"Art. 15. Para efeito desta Portaria, considera-se:*
>
> *I - incentivo financeiro: todo valor pré-fixado destinado ao custeio de um hospital, repassado de forma regular e automática aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou diretamente às universidades federais, condicionado ao cumprimento de compromissos e/ou metas específicos, definidos por regramentos próprios;*
>
> *II - orçamentação global: modalidade de financiamento na qual a totalidade dos recursos financeiros é provisionada ao contratado, garantindo-lhe conhecimento antecipado do volume máximo previsto para desembolso no período do contrato, podendo contemplar tanto recursos de investimento quanto de custeio, apresentados em planilha separadamente;*
>
> *III - orçamentação parcial: a forma de financiamento composta por um valor pré-fixado e um valor pós-fixado;*

> *IV - valor pós-fixado: todo valor destinado ao custeio de um hospital condicionado ao cumprimento das metas de produção, composto pelo valor dos serviços de Alta Complexidade e do Fundo de Ações Estratégicas de Compensação (FAEC), calculados a partir de uma estimativa das metas físicas, remunerados de acordo com a produção apresentada pelo hospital e autorizada pelo gestor estadual, do Distrito Federal ou municipal; e*
>
> *V - valor pré-fixado: a parte dos recursos financeiros provisionada ao hospital contratado, garantindo-lhe conhecimento antecipado de parte do valor previsto para desembolso no período contratado.*
>
> *Art. 16. Os hospitais públicos e privados sem fins lucrativos serão financiados, preferencialmente, por orçamentação parcial, de acordo com o perfil assistencial, infraestrutura, recursos humanos e seu papel na RAS."* (original sem grifos)

Observa-se aqui, portanto, patente conflito de interesses, visto ser indesejável, para o agente interventor, que sejam reduzidos os repasses de recursos federais para o hospital sob sua administração direta. Ou seja, ao gestor municipal não haveria interesse em detectar eventual descumprimento das metas pelo hospital, visto que isso prejudicaria sua própria gestão, cujos atos se dão fora do regime jurídico-constitucional da administração pública, e, portanto, sem o devido controle social, que decorreria da publicidade na realização das despesas no âmbito do Hospital, elevando-se assim o risco de fraude e desvio de recursos públicos.

Nesta esteira, importa mencionar a definição de conflito de interesses contida no artigo 3º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013:

> *"A situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública".*

Assim, em complemento à situação analisada, a partir de documentação encaminhada pelo gestor em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201700752/01, de 30 de março de 2017, verificou-se que o acompanhamento do cumprimento das metas contratualizadas é feito mediante visitas técnicas mensais, realizadas nos hospitais contratualizados por dois auditores do Serviço Municipal de Controle, Avaliação e Auditoria – SMA.

Com suporte das informações contidas nos Relatórios de Visitas Técnicas de janeiro a dezembro de 2016 e nas Atas de Reunião da Comissão de Acompanhamento de Contratualização números 106 a 117, pôde-se constatar que os mesmos servidores que realizam essas visitas nos hospitais, e aferem as metas, também presidem as reuniões da Comissão de Avaliação de Contratualização, que deveria servir como instância revisora do trabalho desses servidores. Esse fato apresenta-se melhor detalhado em ponto específico deste relatório que aborda falha a respeito da segregação de funções.

De toda sorte, cumpre destacar o fato de que ambos os auditores mencionados, CPF ***.179.628-** e ***.360.181-**, são servidores comissionados da Prefeitura Municipal e também são contratados pelo Hospital da Cidade para prestação de serviços médicos.

Nessa conjuntura, faz-se pertinente destacar o seguinte excerto da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013:

> *"Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:*
> *[...]*
> *III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;"* (original sem grifos)

É posto que, segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC-TA 200/2010), expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), cujo trecho é transcrito a seguir, a atividade de auditoria é incompatível com o exercício de atividades remuneradas na unidade auditada, visto que acarreta perda de independência do auditor.

> *"A16. No caso de trabalho de auditoria ser de interesse público e, portanto, exigido pelo Código de Ética Profissional do Contabilista e pelas NBC PAs, se exige que o auditor seja independente da entidade sujeita a auditoria. O Código de Ética Profissional do Contabilista e as NBC PA descrevem a independência como abrangendo postura mental independente e independência na aparência. A independência do auditor frente à entidade salvaguarda a capacidade do auditor de formar opinião de auditoria sem ser afetado por influências que poderiam comprometer essa opinião. A independência aprimora a capacidade do auditor de atuar com integridade, ser objetivo e manter postura de ceticismo profissional."* (Original sem grifos)

Sendo assim, além de não existir interesse, por parte da gestão municipal, em apontar eventual descumprimento de metas pelo hospital, os servidores responsáveis por essa avaliação também estão sob alto conflito de interesses, tendo em vista que podem perder seus contratos com o Hospital e até mesmo seus cargos na Prefeitura, que são de livre destituição.

Com efeito, o conflito de interesses decorre do fato de a Prefeitura de Aquidauana representar ambos os polos da relação contratualizada, inviabilizando, portanto, a aplicabilidade desse instrumento, cuja premissa pressupõe a existência de partes interessadas distintas, por isso a pactuação de compromissos e metas nos termos da Portaria GM/MS de nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013.

> *"Art. 3º Os entes federativos formalizarão a relação com os hospitais públicos e privados integrantes do SUS sob sua gestão, com ou sem fins lucrativos, por meio de instrumento formal de contratualização.*

> *Parágrafo único. A contratualização tem como finalidade a formalização da relação entre gestores públicos de saúde e hospitais integrantes do SUS* ***por meio do estabelecimento de compromissos entre as partes*** *que promovam a qualificação da assistência e da gestão hospitalar de acordo com as diretrizes estabelecidas na PNHOSP"* (original sem grifo).

Portanto, a formalização de instrumento de contratualização em cenário de requisição administrativa confere ao ente público interventor condição particularmente conveniente, uma vez que se acredita, de maneira equivocada, poder gerir os bens e serviços requisitados como se pessoa jurídica privada o fosse.

Na prática, portanto, observa-se um ente público gerindo grande parte da saúde de forma privada, sem o controle público, uma vez que as despesas realizadas com recursos públicos no âmbito do Hospital não são submetidas pelo gestor municipal aos princípios constitucionais da administração pública, e sob forte conflito de interesses, ferindo os princípios da indisponibilidade do interesse público, legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade administrativa.

Importante frisar que não está sendo criticada a motivação do ato de intervenção que, à época, foi sólida, especialmente por ter ocorrido em razão de decisão judicial, mas sim o fato de que, após onze anos, a intervenção continua ocorrendo e, nesse ínterim, a administração se esquiva do regime jurídico-administrativo sob o pretexto de que a "*as medidas de gestão para saneamento da unidade hospitalar ainda não foram totalmente implementadas*".

Nessa conjuntura, pertinente para o deslinde do presente feito é o entendimento da jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre a requisição administrativa. Para ela, mesmo em tempo de paz, a requisição administrativa somente se justifica em caso de perigo público iminente[2]. Sendo assim, a intervenção tem como finalidade a preservação da sociedade contra as situações de perigo público iminente que, desaparecidas, implicaria necessariamente na revogação da interferência. Este raciocínio é corroborado pela própria Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, supramencionada, quando menciona que a requisição pode ser realizada "*para atendimento de necessidades coletivas, urgentes <u>e transitórias</u>*", grifa-se.

Sendo assim, é incontestável que o Poder Judiciário, ao determinar a intervenção, tomou atitude louvável no sentido de promover solução urgente e imediata com relação à situação de risco à saúde da população local. No entanto não pode a administração valer-se dessa determinação para elidir as regras e princípios constitucionais que regem a administração pública, especialmente por longos períodos, como é o caso em apreço, pois, se assim procedido, gera-se outro risco, o de fraude e desvio de recursos públicos, que também impacta negativamente na segurança e qualidade de vida da população.

Em virtude dos fatos expostos, conclui-se que, até que seja revertida a situação de intervenção, deve a Prefeitura Municipal obedecer ao regime jurídico-administrativo enquanto agir na qualidade de interventora do Hospital da Cidade.

---

[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 25 ed. P. 142. São Paulo: Atlas, 2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, o gestor encaminhou documento informando o que segue:

"Antes de qualquer coisa, abrimos esse tópico revolvendo as condições pelas quais se deu a intervenção da Administração Municipal na execução de serviços do Sistema Único de Saúde - SUS, junto ao hospital filantrópico mantido pela Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar-AAAH.

De se considerar que existe distinção entre os regimes jurídicos adotados na Associação e o constitucionalmente imposto a Administração Municipal, sendo certo que, em relação àquela, nada mais é do que entidade particular, regida pelas regras de direito privado, ao passo que, no que concerne a Administração Municipal, por lei segue o rito de direito público.

[...]

Por mais que no comando sentencial previu-se que a intervenção seria temporária, enquanto durasse a crise administrativa e financeira da entidade, aludida intervenção ainda vige nos dias atuais, visto que a diretoria da associação se desfez por completo, bem como todo o seu quadro societário fora dissolvido.

Ademais, reconhece-se que os CNPJs tanto da entidade hospitalar quanto do Municipio de Aquidauana são absolutamente distintos, não deixando aquela, em virtude da intervenção de ter personalidade jurídica própria, ou seja, sujeita a direitos e obrigações divergentes dos impostos ao Ente Público, não havendo, por isso, que se falar em sucessão de empresas a justificar a unificação dos regimes seguidos por pessoas jurídicas distintas.

Não por isso, mas sim por questões de direito, não há lugar a exigência de aplicação, no âmbito da entidade hospitalar, do regime jurídico disposto ao Ente Público Municipal, de sorte que as regras de atuação e postura da entidade hospitalar deve ser mantida de acordo com sua classificação como pessoa jurídica de direito privado, mesmo que sob intervenção temporária exercida pelo Município de Aquidauana/MS."

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor reconhece haver distinção entre os regimes jurídicos da Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar - AAAH e da Prefeitura de Aquidauana/MS, sendo aquela regida pelo direito privado, e esta pelo direito público. No entanto, o prefeito extrapola a abrangência legal da requisição administrativa, ao determinar por decreto a intervenção na personalidade jurídica da associação, assumindo inclusive poderes para dispor de seu ativo financeiro:

> § 2º - Gerir os recursos destinados a Associação Aquidauanense de Assistência Médica Hospitalar e ao Hospital da Cidade sob o CNPJ da referida Associação, podendo, para isso, movimentar contas bancárias e, se necessário, abrir contas sob a designação "Prefeitura Municipal de Aquidauana – Conta Requisição Hospital da Cidade";

Fonte: Decreto Municipal nº 128, de 22 de dezembro de 2006.

A Constituição Federal de 1988 determina que a legislação sobre requisições civis e militares é matéria privativa da União:

> "*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*
> *[...]*
> *III - **requisições civis** e militares, **em caso de iminente perigo** e em tempo de guerra*" (original sem grifo).

Na área da saúde, a União, por meio da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, atribui aos Municípios o poder de requisitar *bens e serviços* de pessoas naturais ou jurídicas para atender necessidade coletiva, urgente e transitória:

> "*Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:*
> *[...]*
> *XIII - para atendimento de necessidades **coletivas**, **urgentes** e **transitórias**, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, **a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar <u>bens e serviços</u>**, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização*" (original sem grifo).

Também a doutrina define o objeto da requisição administrativa como sendo os *bens e* os *serviços* de particulares, quer sejam pessoas naturais ou jurídicas:

> "*Em qualquer das modalidades, a **requisição administrativa** caracteriza-se por ser **procedimento unilateral** e **auto executório**, pois, **independe** da **aquiescência do particular** e da **prévia intervenção do poder judiciário**; é em regra oneroso, sendo a indenização a posteriori. Mesmo em tempo de paz, só se justifica em caso de perigo público iminente. [...] Fixados os seus elementos característicos, pode-se conceituar a requisição como **ato administrativo unilateral, auto-executório e oneroso**, consistente na **utilização <u>de bens ou de serviços</u> particulares** pela Administração, para atender a necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente*"[3] (original sem grifo).

O entendimento jurídico de que o instrumento da requisição administrativa atinge apenas os bens e serviços das entidades, e não a sua personalidade jurídica, é também claramente identificado no Código Civil, em seu Título III – Da Propriedade (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), a saber:

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 16 ed., p. 131. São Paulo. Atlas, 2003.

> "*Art. 1.228. O* ***proprietário*** *tem a faculdade de* ***usar***, ***gozar*** *e* ***dispor*** *da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*
> *[...]*
> *§ 3º* ***O proprietário pode ser <u>privado da coisa</u>, nos casos de*** *desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de* ***<u>requisição</u>****, em caso de perigo público iminente*" (original sem grifo).

Portanto, uma vez que o proprietário é privado de sua propriedade, o requisitante tornar-se-ia possuidor da coisa, e, portanto, nem a propriedade da coisa nem a personalidade do proprietário são transferidos ao requisitante.

> "*Art. 1.196. Considera-se* ***possuidor*** *todo aquele que tem de fato* ***o exercício****, pleno ou não,* ***de algum dos poderes inerentes à propriedade***". (original sem grifo).

Conforme a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a pessoa jurídica representa o conjunto de pessoas ou de bens, dotado de personalidade jurídica própria, e constituída na forma da lei, para a execução de fins em comum (art. 40 a 44). Quando de direito privado, sua personalidade se dá a partir do registro nos órgãos competentes (art. 45 e 46); e representa aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações em nome da pessoa jurídica (art. 1º e 52), por meio dos atos de seus administradores (art. 47).

> *"Art. 44. São pessoas jurídicas de* ***direito privado****:*
> *I - as* ***associações****;*
> *II - as sociedades;*
> *III - as fundações.*
> *IV - as organizações religiosas;*
> *V - os partidos políticos.*
> *VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada*".
>
> *"Art. 53. Constituem-se as* ***associações*** *pela* ***união de pessoas*** *que se organizem para fins não econômicos*".
>
> "*Art. 47.* ***Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores****, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo*".

No caso das associações, a admissão de seus associados, a constituição e funcionamento de seus órgãos deliberativos, e a forma de sua administração devem seguir o estabelecido em seu estatuto:

> "*Art. 54. Sob pena de nulidade, o* ***estatuto*** *das associações conterá:*
> *I - a denominação, os fins e a sede da associação;*
> *II - os* ***requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados****;*
> *III - os direitos e deveres dos associados;*
> *IV - as fontes de recursos para sua manutenção;*

> *V – o* ***modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos****;*
> *VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.*
> *VII – a* ***forma de gestão administrativa*** *e de aprovação das respectivas contas*" (original sem grifo).

Dessa forma, no caso concreto, os atuais administradores da AAAH não representam legitimamente seus associados, mas a Administração Pública Municipal, agindo na forma de prepostos.

Com efeito, a Prefeitura de Aquidauana/MS, mediante decreto, vem arrogando a personalidade jurídica da Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar, assumindo em seu nome obrigações e deveres na ordem civil, à revelia de seus associados. Tanto o é que, ao longo da intervenção administrativa, "*a diretoria da associação se desfez por completo, bem como todo o seu quadro societário fora dissolvido".* Na prática, portanto, a AAAH encontrar-se-ia extinta à luz do art. 53 do Código Civil, cabendo nesse caso o disposto no art. 61 desta Legislação.

Portanto, uma vez que os bens e serviços da AAAH se mantêm sob a tutela do Município, deveria a Prefeitura de Aquidauana/MS gerir a entidade conforme regime jurídico próprio da administração pública.

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. Reunião e deliberação por pessoal estranho à composição formalmente designada em nome da Comissão de Acompanhamento da Contratualização.

Fato

Trata-se de análise a respeito da instituição formal de Comissão de Acompanhamento da Contratualização pelo Município de Aquidauana.

Preliminarmente, cumpre mencionar que foram celebrados dois Termos de Contratualização (TC) pelo Município, a saber: com a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade), TC nº 01/2011, e com a Associação Ruralista de Assistência Médica Hospitalar (Hospital Ruralista), TC nº 02/2011. Assim, o Município deve manter comissão específica para acompanhar o cumprimento das condições contratualizadas com esses hospitais.

A Portaria GM/MS nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013, que estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em consonância com a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), dispõe o seguinte acerca da Comissão de Acompanhamento da Contratualização:

> *"Art. 32. Será instituída pelo ente federativo contratante a Comissão de Acompanhamento da Contratualização, que será composta, no mínimo, por 1 (um) representante do ente federativo contratante e um representante do hospital contratualizado.*
>
> *§ 1º A Comissão de que trata o "caput" monitorará a execução das ações e serviços de saúde pactuados, devendo:*
> *I - avaliar o cumprimento das metas quali-quantitativas e físico-financeiras;*
> *II - avaliar a capacidade instalada; e*
> *III - readequar as metas pactuadas, os recursos financeiros a serem repassados e outras que se fizerem necessárias.*
>
> *§ 2º A composição da Comissão de que tata o "caput" será objeto de publicação no Diário Oficial do ente federativo contratante ou publicação equivalente."* (Original sem grifos)

Com esse fundamento, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700752/01, de 30 de março de 2017, requisitou-se a disponibilização de ato normativo, publicado no Diário Oficial do Município, designando a composição da referida Comissão. Em resposta, o gestor encaminhou o Decreto Municipal nº 049/2015, de 23 de abril de 2015.

Em análise ao referido Decreto, verificou-se que foi instituída uma única Comissão para o acompanhamento de ambas as contratualizações e que a Comissão instituída em 2015 para acompanhamento no biênio 2015-2016 possuía representantes do Governo Municipal, do Governo Estadual, do Hospital da Cidade, do Hospital Ruralista e do Conselho Municipal de Saúde, estando, portanto, em conformidade com a Portaria supramencionada. Já quanto ao biênio de 2017-2018, o gestor encaminhou o Ofício nº 085/17/GESAU, de 31 de março de 2017, contendo sugestão pelo Gerente Municipal de Saúde ao Prefeito Municipal, de membros a serem nomeados, ainda em tempo, para a Comissão.

Cumpre destacar, no entanto, que, em análise às atas de reuniões realizadas em 2016 pela Comissão de Acompanhamento da Contratualização Tripartite, encaminhadas pela unidade auditada também em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201700752/01, observou-se que, dos dez membros oficialmente designados e seus respectivos suplentes, em média, apenas 40% compareceram às reuniões. De maio a dezembro de 2016 o Hospital da Cidade não teve membros oficialmente designados presentes, mas foi representado ora pela Diretora do Hospital, ora pela enfermeira responsável técnica.

Sendo assim, de maneira geral, verificou-se que, a despeito dos membros terem sido formalmente designados para a referida comissão, estes não cumpriram com suas obrigações, ou seja, não compareceram às reuniões, de maneira que a designação foi meramente formal, sendo observada, na prática, outra composição.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, o gestor encaminhou documento informando o que segue:

"Apesar de, quanto a este tópico, terem sido aventados questionamentos atinentes a gestão administrativa encerrada em 2016, vislumbra-se que a execução dos termos de contratualização firmados com a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar - AAAH, e a Associação Beneficente Ruralista de Assistência Hospitalar, deve ser acompanhada por equipe designada por ato normativo, com frequente presença dos membros da comissão em reuniões periódicas.

Verdade é que, a partir da renovação dos Termos de Contratualização com ambas as entidades hospitalares, nos rigores da Portaria n.° 3.410, foi criada uma nova comissão a partir do dia 03 de abril de 2017, consoante se infere do Decreto Municipal n.° 068/2017, em anexo.

Calha informar que a comissão de acompanhamento das contratualizações é composta por novos membros e, no que toca a periodicidade e assiduidade dos componentes em reuniões designadas, 90% (noventa por centos) dos representantes vem comparecendo nas reuniões, tornando, assim, evidente a efetividade atribuição fiscalizatória e de acompanhamento assumidas pelos investidos na função." (sic)

Análise do Controle Interno

O gestor não se manifestou sobre o fato relatado, por ter ocorrido na gestão anterior, encerrada em 2016. Limitou-se a afirmar que a nova Comissão por ele designada atualmente possui assiduidade de 90% sem, no entanto, encaminhar as atas que a comprovassem.

2.2.2. Fragilidade na definição de metas e indicadores de desempenho e desconformidade normativa dos Instrumentos de Contratualização nº 01/2011 e 02/2011 aos termos da Portaria GM/MS nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013.

Fato

Trata-se de análise a respeito da conformidade dos instrumentos formais de contratualização celebrados entre o Município de Aquidauana e os hospitais: Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade) e Associação Ruralista de Assistência Médica Hospitalar (ABRAM-MS ou Hospital Ruralista), especialmente no tocante ao cumprimento dos requisitos constantes da Portaria GM/MS nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013.

O Termo de Contratualização (TC) nº 01/2011, celebrado com o Hospital da Cidade, possui texto mais atual constante do 18º Termo Aditivo, de 21 de maio de 2015, com exceção do valor referente à nefrologia, que foi alterado pelos 19º e 20º Termos Aditivos, este último de 1ºde julho de 2016. Já o texto mais atual do TC nº 02/2011, celebrado com o Hospital Ruralista, consta do seu 11º Termo Aditivo, de 21 de maio de 2015.

A seguir, procede-se à análise específica aos instrumentos supracitados no que diz respeito a cada um dos requisitos constantes dos artigos 23 a 27 da Portaria mencionada.

(i) Desconformidade normativa dos instrumentos contratualizados quanto à definição e abrangência dos eixos de responsabilidade dos Hospitais.

Quanto à descrição das responsabilidades dos hospitais, constante da cláusula quarta – "dos encargos específicos", inciso I, observou-se, em ambos os instrumentos, teor sucinto, limitando-se, basicamente, à necessidade de cumprimento de cláusulas, metas e normas, fornecimento de documentos, atualização do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e manutenção de equipamentos. Não há a divisão quanto aos eixos de assistência, gestão, avaliação e ensino/pesquisa, nem tampouco a abrangência e profundidade de temas contida nos artigos 6º a 10 da Portaria nº 3.410.

Dentre as responsabilidades descritas na Portaria mencionada e faltantes nos Termos de Contratualização firmados, podem ser destacadas:

> *"Art. 7º Quanto ao eixo de assistência, compete aos hospitais:*
>
> *V - realizar a gestão de leitos hospitalares com vistas à otimização da utilização;*
> *VI - assegurar a alta hospitalar responsável, conforme estabelecido na PNHOSP;*
> *VII - implantar e/ou implementar as ações previstas na Portaria nº 529/GM/MS, de 1º de abril de 2013, que estabelece o Programa Nacional de Segurança do Paciente, contemplando, principalmente, as seguintes ações:*
> *a) implantação dos Núcleos de Segurança do Paciente;*
> *b) elaboração de planos para Segurança do Paciente; e*
> *c) implantação dos Protocolos de Segurança do Paciente;*
>
> *[...]*
>
> *Art. 8º Quanto ao eixo de gestão, compete aos hospitais:*
>
> *V - dispor de recursos humanos adequados e suficientes para a execução dos serviços contratualizados, de acordo com o estabelecido no instrumento formal de contratualização e nos parâmetros estabelecidos na legislação específica;*
>
> *VIII - disponibilizar brinquedoteca quando oferecer serviço de Pediatria, assim como oferecer a infraestrutura necessária para a criança ou adolescente internado estudar, observada a legislação e articulação local;*
> *IX - dispor de ouvidoria e/ou serviço de atendimento ao usuário;*
> *X - garantir, em permanente funcionamento e de forma integrada, as Comissões Assessoras Técnicas, conforme a legislação vigente;*
> *XI - divulgar a composição das equipes assistenciais e equipe dirigente do hospital aos usuários em local visível e de fácil acesso;*

Art. 10. Quanto ao eixo de avaliação, compete aos hospitais:
I - acompanhar os resultados internos, visando à segurança, efetividade e eficiência na qualidade dos serviços;"

Com relação ao último quesito (art. 10), ressalta-se que o Hospital da Cidade, estabelecimento que se configura como o principal destinatário dos recursos federais de Média e Alta Complexidade repassados ao Município (70%), produz informações como taxa de ocupação de leitos, taxa mortalidade institucional e tempo médio de permanência em leitos, porém não há acompanhamento histórico. Em verificação *in loco*, observou-se que os dados são produzidos mês a mês em documentos individuais que são entregues à Auditoria Municipal e posteriormente destruídos, visto que a responsável técnica que os produz não mais os possuía. Esse procedimento impossibilita a realização de análise de tendências e riscos, prática que permite o aprimoramento da prestação dos serviços de saúde mediante ações corretivas e preventivas.

Em complemento, registra-se que há a descrição das sanções e penalidades, informação acerca da constituição e funcionamento da Comissão de Acompanhamento da Contratualização. Ressalta-se também que apenas no instrumento principal de contratualização há descrição satisfatória dos recursos financeiros, suas fontes e a forma de repasse, condicionados ao cumprimento de metas e à qualidade na assistência prestada.

(ii) Desconformidade normativa dos Planos Operativos: indeterminação das ações e serviços de saúde prestados, e da estrutura física, tecnológica e de pessoal existentes.

Com relação ao Documento Descritivo, cujos detalhes são elencados nos artigos 25 a 27 da portaria em apreço, cumpre ressaltar que foi denominado "Plano Operativo" pelos Termos de Contratualização analisados. Esses Planos possuem validade de 24 meses e contêm metas quali-quantitativas e indicadores, em conformidade com os dizeres normativos.

Entretanto, esses documentos não observam todos os requisitos constantes do art. 26, visto que não descrevem todas as ações e serviços de saúde que seriam prestados pelos hospitais nas áreas de assistência, gestão, ensino/pesquisa e que também não há a descrição a respeito da estrutura física, tecnológica e os recursos humanos necessários ao cumprimento do estabelecido no instrumento formal de contratualização e tampouco a definição dos recursos financeiros e respectivas fontes envolvidas na contratualização, conforme modelo anexo à Portaria.

(iii) Desconformidade normativa dos Planos Operativos: Indefinição de critérios para aferição de 30% dos indicadores qualitativos, avaliação predominantemente subjetiva.

Para análise dos indicadores, solicitou-se ao gestor, por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201700752/01, de 30 de março de 2017, a apresentação dos relatórios emitidos pela Comissão de Acompanhamento da Contratualização e pelo Serviço Municipal de Controle, Avaliação e Auditoria – SMA, relativos a aferição das metas e avaliação do cumprimento dos termos acordados.

Em resposta, foram encaminhadas as atas de reunião da Comissão nº 106 a 119 e os Relatórios de Visita Técnica produzidos pela Auditoria Municipal no período de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017.

Em análise à documentação recebida, verificou-se que cinco dos dezessete indicadores (29%) estabelecidos para o Hospital da Cidade e quatro dos doze indicadores (33%) definidos para a ABRAM-MS incluem avaliação subjetiva. Como exemplo, podem ser citadas as avaliações de satisfação dos usuários e colaboradores, cujos indicadores não discriminam os itens que deveriam ser levados em consideração e tampouco a metodologia de pontuação, resultando em uma avaliação excessivamente subjetiva. Além disso, outros indicadores possuem expressões genéricas como "espaço físico adequado" ou "condições adequadas de limpeza", por exemplo. A definição do que é adequado varia de acordo com a opinião de cada indivíduo. Essa fragilidade é acentuada pelo fato de que as visitas técnicas foram realizadas sempre pelos mesmos dois servidores em ambos os hospitais, ou seja, além do grau de subjetividade identificado, não houve variação de ponto de vista nas avaliações durante todo o período analisado.

Quadro - Indicadores nº 10 e 11, referentes à pesquisa de satisfação com usuários e colaboradores.

POLÍTICAS PRIORITÁRIAS				
Nº	Indicadores	Meta	Pontuação	Atingidos
10	**Avaliação da satisfação do usuário** (igual ou maior que 80% de avaliação positiva) - realizada pela Auditoria. **Periodicidade da avaliação: mensal** Obs.:Incluir, nos hospitais que realizam partos, cerca de **20% de parturientes dentre os entrevistados.**	≥ 80%	25 mensal	
11	1) **Avaliação da satisfação dos colaboradores** (igual ou maior que 80% de avaliação positiva) - realizada pela Auditoria **Periodicidade da avaliação: mensal** Nº. de entrevistas: mínimo de 50% dos trabalhadores presentes no hospital, no dia da visita técnica. Conduta para entrevista: os Instrumentos serão entregues pela equipe de Auditoria diretamente aos colaboradores. 2) Implantação de gestão participativa (dirigentes e trabalhadores) Fonte: existência de registro de **reuniões trimestrais** entre administração do hospital e colaboradores, para discussão de problemas e levantamento de soluções, definição de atribuições por profissionais e serviços visando o cumprimento e avaliação das metas contratualizadas. ➢ **Cada atividade cumprida equivale a 12,50 pontos**	≥ 80% Cada atividade 12,50 pontos.	25 mensal	

Fonte: Página 5 do 18º Termo Aditivo ao TC nº 01/2011.

(iv) Desconformidade normativa dos Planos Operativos: Indefinição de metodologias de cálculo para a aferição de indicadores quantitativos.

Outra fragilidade identificada foi a falta de descrição do método de cálculo exato a ser realizado para aferir alguns indicadores. Para a meta de redução de partos por cesárea, por exemplo, observou-se confusão por parte dos servidores que realizaram as visitas técnicas quanto à sua aferição. Como meta definiu-se a "redução de 10% ao ano" da taxa de cesáreas, considerando como linha de base a produção do ano anterior, conforme reproduzido abaixo:

Quadro - Indicador da taxa de cesárea definido no Plano Operativo.

Nº	Indicadores	Meta	Pontuação	Atingidos
01	**Taxa de cesárea: total de partos cesárea/total de partos realizados x 100.** Acompanhamento mensal mediante encaminhamento da relação de partos às equipes de auditoria; Prazo de Execução: mensal Fonte de aferição: SIHD considerando como linha de base a produção do ano anterior.	Redução de 10% ao ano até 25% em unidades com risco habitual;	Meta cumprida = 100 mensal Redução < 10% = 50 sem redução = zero	

Fonte: Página 1 do 18º Termo Aditivo ao TC nº 01/2011.

Assim, o indicador deveria ser obtido comparando-se a taxa de cesáreas dos meses acumulados do ano corrente à taxa do ano anterior. No entanto, as comparações realizadas pelos auditores sempre foram feitas em relação ao mês anterior ao da medição. A interpretação inadequada foi adotada como prática, ao ponto de, já em fevereiro, o auditor responsável alterar a descrição do indicador em seu relatório para "considerando como linha de base a produção do mês anterior", o que perdurou até o último relatório analisado por esta equipe, referente ao mês de fevereiro de 2017.

Quadro - Indicador da taxa de cesárea no Relatório de Visita Técnica de Fevereiro de 2016.

	ATENÇÃO À SAÚDE			
Nº	Indicadores	Meta	Pontuação	Atingido
01	**Taxa de cesárea: total de partos cesárea/total de partos realizados x 100.** Acompanhamento mensal mediante encaminhamento da relação de partos às equipes de auditoria; Prazo de Execução: mensal Fonte de aferição: SIHD considerando como linha de base a produção do mês anterior.	Redução de 10% ao ano até 25% em unidades com risco habitual;	Meta cumprida = 100 mensal Redução < 10% = 50 sem redução = zero	36,84% 50

Fonte: Página 3 do Relatório de Visita Técnica referente ao Hospital da Cidade, fevereiro de 2016.

Dessa forma, a medida do indicador tornou-se sem utilidade, pois possibilita que o hospital cumpra a meta na maior parte dos meses e, ainda assim, mantenha exatamente a mesma média anual, ao invés de diminui-la, conforme definido na meta. Deveria, portanto, ser realizada a comparação do percentual medido no mês com a média do ano anterior ou dos doze últimos meses, mas não somente com o mês anterior. Justamente nesse aspecto que se situa a fragilidade apontada, visto que o indicador não definiu exatamente como deveria ser feita essa comparação (se com a média do exercício anterior ou dos últimos doze meses), ou seja, o cálculo exato não foi descrito.

Ademais, registra-se que existem indicadores que sequer tiveram descrição acerca de seu cálculo. Por exemplo aqueles que deveriam constar do relatório mensal elaborado pelos hospitais, como a média de permanência por especialidade e a taxa de internação de urgência por especialidade.

Quadro - Indicador relativo aos relatórios mensais a serem produzidos pelos hospitais – sem descrição acerca da forma de cálculo dos itens.

09	**Elaborar relatório mensal**, disponibilizando sua síntese para o Núcleo de Auditoria Municipal, os seguintes itens: 1) acompanhamento de número de internação por especialidade; 2) média de permanência por especialidade; 3) taxa de internação de urgência por especialidade; 4) número de consultas por especialidade/mês; 5) total de cirurgias de urgência e emergência realizada por especialidade; 6) número de dias de internação antes da cirurgia, por especialidade.	Sim	100 Mensal	

Fonte: Página 4 do 18º Termo Aditivo ao TC nº 01/2011.

Como consequência da frágil definição do indicador, observou-se a confusão de cálculo por parte do Hospital da Cidade que, para um dos itens elencados (não foi possível indicar qual, pois não há identificação e o cálculo realizado não condiz com nenhum deles), para as especialidades clínica médica, cirúrgica e obstetrícia, dividem-se os trinta dias do mês pelo número absoluto obtido e, para as especialidades pediatria e UTI, divide-se o número absoluto pelos trinta dias do mês. Dividir o número absoluto seja do que for (consultas, internações, etc.) pelo número de dias no mês faria sentido, por representar número dessa medida por dia (consultas/dia, internações/dia). No entanto, dividir o número de dias do mês pelo número absoluto medido não faz sentido, pois não é uma medida de utilidade. De toda sorte, somente o fato de se terem utilizado duas formas de cálculo diferentes entre especialidades de um mesmo item revela a falta de critério e método por parte do servidor que o realizou.

COMPETÊNCIA JANEIRO 2016

CLINICA MÉDICA : 30/63 : 0,47
CLINICA CIRURGICA : 30/104: 0,28
OBSTETRICIA : 30/53: 0,56
PEDIATRIA: 4/30:0,13
UTI: 20/30: 0,66

Fonte: Relatório do Hospital da Cidade, Janeiro de 2016 – indicador nº 9 do Plano Operativo.

(v) Desconformidade normativa dos Planos Operativos: ausência de indicadores ou definição de indicadores com baixa relevância e representatividade para a avaliação de metas e desempenho.

Outra fragilidade identificada foi com relação à escolha de indicadores e metas. A limpeza, por exemplo, que é um quesito fundamental para qualquer hospital, foi tratada em um indicador, mas somente referente à recepção, que tem menor relevância quando comparada

com as demais áreas, como centro cirúrgico, maternidade, leitos, banheiros, etc. Essa fragilidade fica evidenciada inclusive nos relatórios de visitas técnicas produzidos. Em dezembro de 2016, por exemplo, o relatório apontou (em um dos únicos detalhamentos que apresentou) que 60% dos pacientes estavam insatisfeitos com a limpeza do hospital da ABRAM-MS, no entanto, no indicador referente à implantação da política de humanização, no item 1 – quanto à sala de recepção e espera – existe o quesito limpeza, que recebeu avaliação máxima.

Adicionalmente, detectou-se a ausência de diversos indicadores qualitativos que permitissem a aferição de certas características essenciais, conforme consta das responsabilidades dos hospitais na Portaria GM/MS nº 3.410/2013, a saber:

> *"Art. 7º Quanto ao eixo de assistência, compete aos hospitais:*
>
> *V - realizar a gestão de leitos hospitalares com vistas à otimização da utilização;*
> *VI - assegurar a alta hospitalar responsável, conforme estabelecido na PNHOSP;*
>
> *[...]*
>
> *Art. 8º Quanto ao eixo de gestão, compete aos hospitais:*
>
> *V - dispor de recursos humanos adequados e suficientes para a execução dos serviços contratualizados, de acordo com o estabelecido no instrumento formal de contratualização e nos parâmetros estabelecidos na legislação específica;*
> *VI - dispor de parque tecnológico e de estrutura física adequados ao perfil assistencial, com ambiência humanizada e segura para os usuários, acompanhantes e trabalhadores, de acordo com instrumento formal de contratualização, respeitada a legislação específica;*
> *VIII - disponibilizar brinquedoteca quando oferecer serviço de Pediatria, assim como oferecer a infraestrutura necessária para a criança ou adolescente internado estudar, observada a legislação e articulação local;*
> *IX - dispor de ouvidoria e/ou serviço de atendimento ao usuário;*
> *X - garantir, em permanente funcionamento e de forma integrada, as Comissões Assessoras Técnicas, conforme a legislação vigente;*
> *XI - divulgar a composição das equipes assistenciais e equipe dirigente do hospital aos usuários em local visivel e de fácil acesso;"*

Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de aprimoramento do procedimento de definição de metas e indicadores pelo Município, visando a diminuir a margem de subjetividade ao mínimo possível e a adequar os métodos de cálculo para a aferição dos indicadores. Em complemento, destaca-se a imprescindibilidade de adaptação das metas e indicadores atualmente contratualizados à Portaria nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013, que estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do SUS,

preferencialmente por meio da elaboração de novos Termos de Contratualização, visto que os atuais sofrem aditivos desde 2011 e que determinados indicadores e metas não apresentam relevância ou representatividade para a avaliação dos serviços contratualizados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, o gestor encaminhou documento informando o que segue:

(i) - Desconformidade normativa dos instrumentos contratualizados quanto à definição e abrangência dos eixos de responsabilidade dos Hospitais.

"Mediante a não divisão aos eixos de assistência, gestão e avaliação não encontrada nos instrumentos de Contratualização n.° 01/2011 e 02/2011, conforme exige os arts. 6.° *usque* 10, da Portaria n.° 3.410, informamos que a partir de 21 de maio de 2017, os instrumentos de contratualização foram renovados nos seguintes termos: Associação Aquidauanense de A. Hospitalar - contrato n.° 01/2017; e Associação Beneficente Ruralista de Assistência Médica Hospitalar - contrato n.° 02/2017, passaram a contar com os principais eixos em cumprimento as diretrizes da aludida Portaria.

Impende registrar que os atuais contratos de contratualização foram editados com auxilio e orientação através de modelo provenientes da Auditoria Estadual, em estrita conformidade com a normatização de regência, inclusive sendo utilizados por diversos outros municípios do Estado.

O instrumento contratualização n.° 01/2011 e o 18.°Termo Aditivo da avença, firmado com a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar, bem como seu respectivo Plano Operativo referente ao ano avaliado - 2016, não ha indicadores de taxa de ocupação de leitos e taxa de mortalidade institucional a serem avaliados, sendo oportuno esclarecer que o Termo de Contratualização seguiu e regeu-se pela Portaria GM/MS n.° 1.721/2005, Portaria GM/MS n.° 3.123/2006 e SAS n.° 635/2005.

O 18.° Termo Aditivo ao Termo de Contratualização n.° 01/2011, da Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar, e o 11.° Termo Aditivo ao Termo de Contratualização n.° 02/2011, da Associação Beneficente Ruralista de Assistência Médica Hospitalar, que estavam vigentes durante o ano de 2016 ate a data de 21 de maio de 2017, foram entre si assinados e celebrados pelo Município de Aquidauana, pelos prestadores de serviços do SUS, sob a interveniência da Secretaria de Estado de Saúde, sendo um instrumento tripartite, formalizado, assim, sob forma de convênio/contrato.

As diretrizes para a formalização dos Termos Aditivos e do Termo de Contratualização citados e seu instrumento de operacionalização - Plano Operativo, foram elaborados seguindo fundamentos legais celebrados com base nas disposições das Portarias GM/MS n.° 1.721/2005, Portarias GM/MS n.° 3.123/2006 e SAS n.° 635/2005, elencados na modalidade contrato/convênio e devidamente assinados pelos participantes do presente instrumento sob efeitos legais tanto da esfera jurídica municipal e jurídica estadual.

A elaboração do instrumento de avaliação Plano Operativo e dos Termos Aditivos n.° 18.° e n.° 11.°, do Termo de Contratualização, contou com o apoio da Coordenadoria Estadual de

Controle, Avaliação e Auditoria e, após a elaboração dos documentos foram encaminhados para a Secretaria de Estado de Saúde no intuito de apreciação e posteriormente foram assinados pelo Secretário de Estado de Saúde e posteriormente devolvidos, através de ofício, da Auditoria Estadual para o Sistema Municipal de Auditoria, conforme documentos em anexo.

A Secretaria Municipal de Saúde já recebeu alguns órgãos fiscalizadores como TCU, TCE e Auditorias Federais e, desde então em nenhum momento fora alvo de qualquer notificação de órgão fiscalizador sobre o não seguimento das normas e diretrizes da Portaria n.° 3.410, e desde a sua criação da Comissão de Acompanhamento de Contratualização, tem esta representantes da Auditoria Estadual no acompanhamento dos trabalhos, em vias de garantir o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Operativo que se seguia.

Esclarecemos que os Termos de Contratualização que estavam vigentes em 2016 ao término em maio 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Aquidauana procedeu a renovação dos Termos seguindo as normas e diretrizes da Portaria n.° 3.410, como bem se denota dos novos Termos de Contratualização n.° 01/2017 - Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar e n.° 02/2017 - Associação Beneficente Ruralista de Assistência Médica Hospitalar, conforme documentos que seguem.

Assim, os contratos renovados e o referido instrumento de avaliação de operacionalização das ações e serviços da Contratualização dos hospitais no âmbito do SUS, estão atualmente seguido rigorosamente as regras, normas e diretrizes da Portaria n.° 3.410, antes intitulado de Plano Operativo, hoje segue como documento descritivo.

Nesta senda, informamos que o Sistema Municipal de Auditoria de Aquidauana sempre teve o apoio e o auxílio técnico de profissionais técnicos e capacitados da Coordenadoria Estadual de Controle, Avaliação e Auditoria, sanando e orientando, quando necessário, as dúvidas eventualmente existentes."

(ii) - Desconformidade normativa dos Planos Operativos: indeterminação das ações e serviços de saúde prestados, e da estrutura física, tecnológica e de pessoal existentes.

"Esclarecemos, frisa-se, que os Termos de Contratualização então vigentes em 2016, e que previam término em maio 2017, foram renovados nos moldes da legislação vigente, e o instrumento de avaliação de operacionalização das ações e serviços da Contratualização dos hospitais no âmbito do SUS atualmente segue as regras, normas e diretrizes da Portaria n.° 3.410, como documento descritivo."

(iii) - Desconformidade normativa dos Planos Operativos: indefinição de critérios para aferição de 30% dos indicadores qualitativos, avaliação predominantemente subjetiva.

"Um dos indicadores, embora avaliado por esta Controladoria, que levantou como expressões genéricas em relação "espaço físico adequado" ou "condições adequadas de limpeza", a Administração Municipal, através da Secretaria Municipal de Saúde, seguiu e elegeu modelos originários da Auditoria Estadual para o auxilio na elaboração do instrumento Plano Operativo.

Em relação às visitas técnicas dos médicos será avaliado quanto a sua forma de trabalho.

Em referência as possíveis desconformidades normativas dos Planos Operativos levantadas por esta Controladoria, vale ressaltar que na Portaria n.° 3.123, de 07 de dezembro de 2006, cita no anexo lll, de Convênio/Contrato a ser firmado entre o Município ou o Estado e os Hospitais Filantrópicos, que o modelo do Pano Operativo Anual "deverá ser elaborado conjuntamente pela SECRETARIA e pelo HOSPITAL".

Na Portaria n.° 3.410, especificamente nos arts. 25 e 26, existem definições de séries de ações, sen/iços e atividades que devem constar no instrumento de operacionalização, de forma que o Ministério da Saúde não disponibiliza um modelo propriamente direto na operacionalização do documento descritivo quanto as definições de indicadores, à luz da metodologia para aferição dos cálculos quanto a sua descrição.

Isto traz certa dificuldade para a elaboração e execução do instrumento. Com isto a Secretaria Municipal de Saúde conta com apoio da Secretaria de Estado de Saúde para a elaboração do referido instrumento e também a oferta de uma educação permanente e continuada.

Mediante a renovação dos Termos de Contratualização seguindo as normas da Portaria n,° 3.410, o SMA conta com o apoio da Coordenadoria Estadual de Controle, Avaliação e Auditoria, para uma capacitação mediante as atividades do instrumento que rege o Termo de Contratualização e seu documento descritivo.

Uma vez que na Portaria n.° 3.123, que espelharam a elaboração dos Termos de Contratualização n.° 01/2011 e 02/2011, seguiu-se as referidas normas e diretrizes em relação ã atribuição da Comissão, que tem funçao de acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Operativo.

Noutro vértice, os Termos de Contratualização que foram renovados seguiram as regras da Portaria n.° 3.410, onde no art. 32, § 1.°, cita que a comissão monitorará a execução das ações e serviços de saúde pactuados."

(iv) - Desconformidade normativa dos Planos Operativos: indefinição de Metodologias de cálculo para a aferição de indicadores quantitativos.

"Sobre o indicador da taxa de cesárea no Plano Operativo, vale ressaltar que as comparações objeto de fiscalização dos auditores consubstanciaram-se em linha de base a produção ao mês anterior, merecendo enfoque o fato de que o contido no Plano Operativo como linha de base a produção do ano anterior, devendo, contudo, ser desconsiderado por esta controladoria, vez que se traduziu em erro de digitalização em seu texto.

O2.e) - Desconformidade normativa dos Planos Operativos: ausência de indicadores ou definição de indicadores com baixa relevância e representatividade para a avaliação de metas e desempenho.

Diante da desconformidade encontrada no relatório preliminar por esta controladoria, foi citado através da avaliação no relatório da competência dezembro de 2016, que 60% dos usuários entrevistados estavam insatisfeitos com a limpeza do hospital do ABRAMH e onde a mesma recebeu pontuação máxima no subitem 1 - na sala de recepção e espera - do item 11 - Implantação de Política da Imunização do Plano Operativo.

Vale aqui observar que a ficha de instrumento de entrevista de satisfação dos usuários, em anexo, quanto ao item sobre a limpeza do hospital, fora referido de maneira global. Porém, há 3 (três) formas de avaliação: bom, regular e ruim, e dos cincos entrevistados somente três avaliaram como regular.

Com isso, merece ser esclarecido que do ponto de vista em relação ao Plano Operativo ter recebido pontuação máxima na limpeza, tal fato refere-se tão somente a sala de espera e não o hospital em geral."

Análise do Controle Interno

Quanto à justificativa apresentada para o item (i), cumpre ressaltar que a participação da Secretaria Estadual na elaboração dos termos de contratualização não elide a desconformidade normativa com relação à Portaria GM/MS nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013, que estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do SUS. Adicionalmente, destaca-se que falta de manifestação por parte do TCU, TCE ou quaisquer outros órgãos, não pode, de maneira alguma, ser interpretada como meio de ratificação dos referidos instrumentos.

De toda sorte, também afirmou o gestor que os novos termos de contratualização firmados (001 e 002/2017) seguem as normas e diretrizes da Portaria nº 3.410/2013. Em análise aos documentos encaminhados, verificou-se que os novos termos realmente incluíram responsabilidades nos eixos de gestão e avaliação, contudo, não abrangem todo o rol descrito na Portaria.

No tocante ao alegado para o item (ii), os novos documentos descritivos apresentam as metas divididas em eixos, conforme determina a portaria. No entanto, ainda não há a descrição a respeito da estrutura física, tecnológica e os recursos humanos necessários ao cumprimento do estabelecido no instrumento formal de contratualização e tampouco a definição dos recursos financeiros e respectivas fontes envolvidas na contratualização, consoante modelo anexo à Portaria nº 3.410/2013.

Em relação ao afirmado para o item (iii), novamente, ressalta-se que, ainda que tenham sido utilizados modelos elaborados pela Auditoria Estadual, a falha permanece. Os indicadores qualitativos devem ter seus critérios de aferição claros. Adicionalmente, a Portaria n° 3.123, de 07 de dezembro de 2006, fora integralmente revogada pela Portaria nº 3.410/2013, à qual o atual termo de contratualização deveria submeter-se.

Ademais, de fato, é conhecida a dificuldade para elaborar metas e indicadores precisos e adequados. No entanto, entende-se que o gestor deve se preocupar ao menos em descrever minimamente os requisitos envolvidos, o que não ocorreu no caso analisado. Por exemplo: espaço físico adequado para o acompanhante teria qual tamanho mínimo aceitável? Quão próximo deve estar do paciente acompanhado? Se for em outra sala, atende ao requisito? Se sim, o acompanhante deve ficar sozinho ou com outros acompanhantes? As respostas a essas perguntas deveriam constar da descrição do respectivo indicador. Outro exemplo: as condições mínimas de iluminação e ventilação da recepção poderiam envolver a não incidência direta da luz solar sobre o local e sobre os pacientes, evitando calor excessivo e desconforto, a existência de lâmpadas suficientes para permitir leitura confortável para o

cidadão mediano, climatização em temperatura agradável (entre 22 e 24º) ou posicionamento de portas, janelas e ventiladores que permitam a circulação de ar saudável, sem calor excessivo e sem vento direto apontado para os pacientes, etc.

Registra-se que a falha quanto à falta de detalhamento dos indicadores permanece nos Documentos Descritivos anexos aos novos termos de contratualização encaminhados (nº 01/2017 e 02/2017).

Quanto à justificativa para o item (iv), relativo ao método de cálculo do indicador de redução de taxa de cesárea, destaca-se que, conforme detalhado no campo "fato", a metodologia que adota a base de cálculo como o mês anterior não tem utilidade para a medição da meta estabelecida, que é anual, configurando-se, portanto, equivocada, independentemente da existência de erro de digitação. Foi constatado que o cálculo realizado realmente considerou o mês anterior e o total do indicador, medido dessa forma, não afere corretamente a diminuição anual estabelecida pela meta. Um exemplo de descrição adequada seria "cada mês aferido deve apresentar taxa 10% menor do que a média calculada para o ano anterior".

Ressalta-se que o novo indicador (TC n º 01/2017) é ainda mais vago do que o anteriormente utilizado, visto que menciona redução de 5% ao trimestre sem mencionar nem mesmo a base de cálculo.

Quadro - Indicador da taxa de cesárea definido no Documento Descritivo de 2017.

02	Redução da taxa de cesariana	≥ 5% de redução ao trimestre até a taxa atingir 25% em unidades com risco habitual Redução: ≥ 5% = 70 < 5% = 35 Sem redução = zero	70	

Fonte: Documento Descritivo anexo ao Termo de Contratualização n 001/2017, de 21 de maio de 2017.

Ratifica-se, portanto, a existência da falha, tendo sido recorrente no novo Termo firmado.

Ademais, cumpre observar que metas de redução de partos feitos por meio de cesárea devem ser definidas com cautela, visto que a redução deve ocorrer somente dentre aquelas gestantes que têm a opção de escolha pois, do contrário, vidas podem ser colocadas em risco apenas com o objetivo de se atingir a meta definida.

Por fim, a respeito da manifestação do gestor quanto ao item (v), insta esclarecer que o apontamento desta CGU se referiu justamente ao fato de faltar meta e indicador referentes à limpeza do hospital como um todo. Assim, não se questionou a medição do indicador referente à limpeza da recepção, mas sim o fato de que as metas requisitam do contratualizado apenas que a recepção esteja adequadamente limpa, de maneira que o restante do hospital pode ficar em qualquer condição que, ainda assim, nenhum repasse seria diminuído.

2.2.3. Falta de segregação de funções no âmbito do monitoramento, pelo Município, das condições acordadas nos Termos de Contratualização.

Fato

Trata-se de análise a respeito do monitoramento da execução das ações e serviços de saúde pactuados entre o Município de Aquidauana e os hospitais: Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade) e Associação Ruralista de Assistência Médica Hospitalar (ABRAM-MS ou Hospital Ruralista), por meio dos Termos de Contratualização nº 01/2011 e 02/2011, respectivamente.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a Portaria GM/MS nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013, que estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), dispõe o seguinte acerca da Comissão de Acompanhamento da Contratualização:

> *"Art. 32. Será instituída pelo ente federativo contratante a Comissão de Acompanhamento da Contratualização, que será composta, no mínimo, por 1 (um) representante do ente federativo contratante e um representante do hospital contratualizado.*
>
> *§ 1º A Comissão de que trata o "caput" monitorará a execução das ações e serviços de saúde pactuados, devendo:*
> *I - avaliar o cumprimento das metas quali-quantitativas e físico-financeiras;*
> *II - avaliar a capacidade instalada; e*
> *III - readequar as metas pactuadas, os recursos financeiros a serem repassados e outras que se fizerem necessárias."*

Assim, mediante Solicitação de Auditoria nº 201700752/01, de 30 de março de 2017, requisitaram-se os relatórios produzidos por essa Comissão nos anos de 2016 e 2017, relativos à avaliação do cumprimento das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas e da capacidade instalada dos hospitais.

Em resposta, o gestor encaminhou as atas de reunião mensais nº 106 a 119 da referida Comissão e os relatórios de visita técnica de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017 produzidos pelo Serviço Municipal de Controle, Avaliação e Auditoria – SMA.

Em análise à documentação recebida, verificou-se que as metas são aferidas mediante visitas técnicas mensais realizadas por dois servidores (CPF ***.179.628-** e ***.360.181-**) do SMA que também representam o Município nas reuniões da Comissão de Avaliação de Contratualização, cujos membros foram designados por meio do Decreto Municipal nº 049/2015, de 23 de abril de 2015.

No contexto em questão, essa Comissão deveria atuar como instância revisora do trabalho realizado pelo SMA. No entanto, o fato de ser presidida pelos próprios servidores que realizaram o trabalho obstrui esse objetivo, de forma que as atas das reuniões se limitam à reprodução dos resultados constantes dos relatórios produzidos pelos auditores, sem qualquer questionamento ou menção a respeito dos testes realizados e condições

encontradas. Verifica-se, portanto, falha relativa à segregação de funções nesse contexto, visto que o próprio auditor que realizou o trabalho também o atesta.

Cumpre ressaltar, adicionalmente, que tanto para o Hospital da Cidade, quanto para o Hospital Ruralista, todas as visitas técnicas mensais de avaliação de cumprimento de metas foram realizadas, via de regra, pelo mesmo servidor do Município, a saber: CPF nº ***.179.628-** no Hospital da Cidade e CPF nº ***.360.181-** no Hospital Ruralista.

A designação do mesmo servidor para realizar todas as avaliações mensais de uma unidade, por si só, não é uma falha ou impropriedade, apesar de não caracterizar situação ideal, visto que aumenta o risco de viés de avaliação, tanto por eventual captura quanto pela existência de apenas um ponto de vista. No entanto, esse fato, aliado à falta de instância revisora independente e ao fato de que 30% dos indicadores definidos incluírem análise subjetiva, conforme relatado em outro ponto constante deste relatório, resultam em alto risco de que o monitoramento e as avaliações não acusem, de maneira aderente, eventuais descumprimentos de metas, especialmente quando aliado ao conflito de interesses por parte desses auditores, conforme tratado em ponto específico constante deste relatório.

Os consequentes impactos da concretização dessas situações de risco seriam a redução da qualidade dos serviços prestados pelos hospitais, afetando diretamente a população atendida, e a ocorrência de repasses não condizentes com a realidade encontrada, resultando em dano ao erário público.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, o gestor encaminhou documento informando o que segue:

“No que tange a esse quesito, vislumbra-se que os Termos de Contratualização que estavam vigentes em 2016, com término em maio 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Aquidauana renovaram os Termos seguindo as normas e diretrizes da Portaria n.° 3.410.

Assim, os contratos renovados e o referido instrumento de avaliação de operacionalização das ações e serviços da Contratualização dos hospitais no âmbito do SUS, seguem atualmente as regras, normas e diretrizes da Portaria n.° 3.410.

Mediante estes Termos de Contratualização que foram renovados de acordo com a Portaria n.° 3.410, onde no art. 32, § 1.°, cita que a comissão monitorará a execução das ações e serviços de saúde pactuados, foi formada uma nova comissão de contratualização a proporcionar que a Secretaria Municipal de Saúde, juntamente com o Sistema Municipal de Auditoria, estarão reavaliando os trabalhos da nova Comissão.

O Termo de Contratualização n.° 01/2011 e 02/2011 seguiam as referidas normas e diretrizes da Portaria n.° 3.123, prevendo que as atribuições da Comissão se resumem em acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Operativo, a partir dos relatórios apresentados pelo componente de Auditoria Municipal, onde cita nos Termos de Contratualização, na Clausula Décima -inciso 5.°.”

Análise do Controle Interno

Cumpre ressaltar que o fato constatado não tem relação direta com as Portarias mencionadas, mas com regras gerais de direito administrativo, administração pública e controle interno.

Segundo o Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRC (2007, p. 109), a segregação de funções é:

> *"princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações."*

O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), dispõe que a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Nesse sentido, o Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, salienta que o princípio da segregação de funções:

> *"1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor."*

Assim, ainda que o fato relatado não ofenda ao disposto nas portarias supramencionadas, vai de encontro ao princípio de segregação de funções acima elucidado, visto que o mesmo servidor que avalia o hospital também aprova esse trabalho, o que é agravado pelo fato de que 30% dos indicadores definidos incluem análise subjetiva.

2.2.4. Procedimento de acompanhamento da contratualização pelo Município com alto risco de perda de objetividade.

Fato

Trata-se de análise com o objetivo de verificar a existência, a adequabilidade e a objetividade do procedimento de acompanhamento, pelo Município de Aquidauana, das metas contratualizadas com os hospitais: Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade) e Associação Ruralista de Assistência Médica Hospitalar (ABRAM-MS ou Hospital Ruralista).

As metas contratualizadas constam dos Planos Operativos em anexo aos seguintes documentos:

a) 18º Termo Aditivo ao Termo de Contratualização nº 01/2011, referente ao Hospital da Cidade; e
b) 11º Termo Aditivo ao Termo de Contratualização nº 02/2011, relativo ao Hospital Ruralista.

Nesse contexto, solicitou-se ao gestor, por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201700752/01, de 30 de março de 2017, a apresentação dos relatórios, produzidos pelo Serviço Municipal de Controle, Avaliação e Auditoria – SMA e pela Comissão de Acompanhamento da Contratualização, relativos à aferição das metas e avaliação do cumprimento dos termos acordados durante o exercício de 2016 e início de 2017.

Em resposta, o gestor encaminhou os relatórios de visita técnica produzidos pelo SMA, referentes aos meses de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017, e as respectivas atas mensais de reunião da Comissão de Avaliação da Contratualização (números 106 a 119).

De maneira complementar, por meio da SF nº 201700752/04, de 11 de abril de 2017, solicitaram-se os relatórios mensais produzidos pelos hospitais contratualizados, no mesmo período, a respeito do cumprimento das metas qualitativas, conforme determina o item 9 do Plano Operativo de Metas Qualitativas anexo ao 18º Termo Aditivo ao Termo de Contratualização nº 001/2011 e item 8 do Plano Operativo de Metas Qualitativas anexo ao 11º Termo Aditivo ao Termo de Contratualização nº 002/2011.

Em resposta, foram entregues todos os relatórios produzidos pela ABRAM-MS no período de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017, os quais apresentam informações também sobre outras metas qualitativas além daquelas constantes do item supramencionado de seu Plano Operativo. Já com relação ao Hospital da Cidade, verificou-se que este não produz relatórios propriamente ditos, mas apenas documentos sintéticos contendo poucos cálculos e resultados dos indicadores, alguns até mesmo sem identificação e com cálculo confuso, conforme detalhado em ponto específico constante deste relatório.

COMPETÊNCIA JANEIRO 2016

CLINICA MÉDICA : 30/63 : 0,47
CLINICA CIRURGICA : 30/104: 0,28
OBSTETRICIA : 30/53: 0,56
PEDIATRIA: 4/30:0,13
UTI: 20/30: 0,66

Fonte: Relatório do Hospital da Cidade, Janeiro de 2016.

De maneira complementar, foi apresentada documentação de suporte, relativa a esse hospital (amostras de maio e dezembro), contendo os papéis de auditoria do Município e documentos que o hospital fornecia mensalmente.

Uma vez que o gestor encaminhou a documentação que fundamentou as medições constantes dos Relatórios de Visita Técnica do Hospital da Cidade, foi possível verificar,

para essa instituição, a profundidade da avaliação realizada pela auditoria Municipal. Como resultado, identificou-se que não existem evidências concretas acerca da verificação ou cálculo de dez dos dezessete indicadores (58%) relacionados. A seguir, passa-se ao detalhamento quanto a esse assunto.

a) Indicador nº 01 - Taxa de Cesáreas.

No tocante à taxa de cesárea, houve erro de interpretação por parte do auditor e, consequentemente, erro de aferição do indicador. Conforme detalhado em ponto específico deste relatório, a definição do indicador foi falha, o que torna compreensível que o auditor interpretasse de uma forma que não correspondesse fielmente à intenção do autor do Plano Operacional, porém não é admissível que ocorra alteração, por meio de interpretação, da linha de base de "um ano" para apenas "um mês", como ocorreu, o que, inclusive, torna o indicador sem qualquer utilidade para aferir a meta acordada. Nesse contexto, observa-se também o conhecimento incipiente dos servidores designados para a atividade de auditoria.

Adicionalmente, cumpre destacar que, no âmbito do procedimento atual de controle municipal, a atividade de auditoria se confunde com a atividade de medição de metas, visto que ora o hospital as mede, ora o próprio auditor faz essa atividade. O procedimento ideal consistiria em designar outra pessoa para efetuar todas as medições e um auditor para atestar a correção dessas medidas, por meio de testes de auditoria devidamente evidenciados e documentados.

b) Indicador nº 02 - Percentual de pacientes maiores de 60 e menores de 18 anos de idade com acompanhante.

De toda sorte, dando prosseguimento à análise a respeito do controle municipal, para o indicador referente ao percentual de pacientes maiores de 60 e menores de 18 anos de idade com acompanhante, há, na documentação do Hospital da Cidade, apenas informação a respeito do quantitativo absoluto, não havendo exposição do cálculo do percentual propriamente dito e tampouco discriminação dos dados, como a segregação em "número de pacientes com acompanhante" e "número de pacientes hospitalizados com direito a acompanhante", conforme descrito no indicador.

COMPETÊNCIA MAIO/2016

ACOMPANHANTES

↑ QUE 60 ANOS: 64

↑ QUE 18 ANOS: 59

Fonte: Documentação de apoio ao relatório de maio de 2016 do Hospital da Cidade.

Ressalta-se também que não há evidência ou registro de auditoria acerca da verificação desse cálculo, tendo em vista que na documentação de suporte entregue há apenas o registro acima reproduzido e que no relatório de visita técnica de maio de 2016, referente ao Hospital da Cidade, há apenas a pontuação final máxima, conforme segue:

Quadro – Avaliação do SMA para o indicador de taxa de pacientes com acompanhante do Hospital da Cidade em maio de 2016.

02	**Taxa de pacientes com acompanhante** maiores de 60 anos e menores de 18 anos - mensal (igual ou maior que 100%) 1) taxa de usuários maiores de 60 anos com acompanhante; 2) taxa de usuários menores de 18 anos com acompanhante; **3) taxa de parturientes com acompanhante de livre escolha da parturiente;** 4) infra-estrutura adequada para permanência de acompanhantes a menores de 18 anos, maiores de 60 anos, parturientes e portadores de necessidades especiais: espaço físico adequado, disponibilidade de poltrona ou cama e fornecimento de duas refeições. Nº. de pacientes com acompanhante por categoria (usuários maiores de 60 anos, menores de 18 anos e parturientes) dividido pelo nº. de pacientes hospitalizados com direito a acompanhante, para a respectiva categoria, na última competência processada. Fonte: SIHD. Caso o hospital apresente justificativa quanto ao não cumprimento da meta, a equipe de Auditoria verificará *in loco* registros em prontuário, comprobatórios da dispensa do acompanhante, assinado pelo paciente ou seu responsável e um funcionário do hospital. Na existência desse tipo de registro, a equipe de Auditoria realizará a correção da taxa de acompanhante e respectiva pontuação, anotando a constatação	SIM Para >60 e <18 anos 1)≥ 100% 2)≥ 100% 3)≥ 100% 4) sim	200 mensal	200

Fonte: Página 3 do Relatório de Visita Técnica do Hospital da Cidade referente a maio de 2016.

c) Indicador nº 05 - Percentual de pessoal capacitado.

Com relação ao indicador que mede o percentual de pessoal capacitado, há apenas uma lista com doze nomes na documentação supramencionada, referente a treinamento ocorrido no

dia 20 de maio de 2016. Com relação ao mês de dezembro não há qualquer documento. A meta acordada foi a de manter pelo menos 70% dos funcionários do hospital capacitados por trimestre. Sendo assim, não há evidência acerca da realização de capacitações suficientes, tampouco da verificação do cumprimento da meta realizada pelo auditor.

d) Indicador nº 07 - Avaliação contábil-financeira pelo SMA.

No tocante ao indicador número sete, relativo à avaliação contábil-financeira pelo SMA, destaca-se que não somente inexiste, na documentação em apreço, qualquer dos instrumentos ali apontados (balancete contábil das contas patrimoniais e de resultado; razão contábil das contas de receita e despesa; e relatório mensal de acompanhamento de custos), como importa registrar que o Livro Razão Analítico foi solicitado formalmente três vezes à unidade auditada, que alegou que o contador o estava providenciando, sendo entregue somente quarenta dias após a primeira solicitação. Esse fato evidencia que a auditoria municipal sequer obteve esse documento durante todo o exercício de 2016, tampouco realizou qualquer análise. Ainda assim, o indicador respectivo recebeu pontuação máxima pelo SMA em todas as avaliações de 2016.

e) Indicador nº 09 – Elaboração de relatório mensal.

Em complemento, conforme mencionado anteriormente, não obstante o Hospital da Cidade não ter cumprido com o disposto no indicador nº 9 do Plano Operativo vigente, referente aos relatórios sobre o cumprimento de metas qualitativas que deveriam ser produzidos por essa unidade, foi pontuado com nota máxima nesse quesito em todos os relatórios de visita técnica analisados.

Quadro - Avaliação realizada por auditor do SMA quanto ao cumprimento do indicador nº 9 do Plano Operativo do Hospital da Cidade.

09	**Elaborar relatório mensal**, disponibilizando sua síntese para o Núcleo de Auditoria Municipal, os seguintes itens: 1) acompanhamento de número de internação por especialidade; 2) média de permanência por especialidade; 3) taxa de internação de urgência por especialidade; 4) número de consultas por especialidade/mês; 5) total de cirurgias de urgência e emergência realizada por especialidade; 6) número de dias de internação antes da cirurgia, por especialidade.	Sim	100 Mensal	100

Fonte: Página 6 do Relatório de Visita Técnica de janeiro de 2016 (sobre o Hospital da Cidade).

f) Indicador nº 10 – Pesquisa de satisfação dos usuários.

Quanto ao indicador nº 10, relativo à avaliação de satisfação dos usuários, foi observado que, com relação ao Hospital da Cidade, desde março eram registradas reclamações a respeito da indiferença dos enfermeiros para com os pacientes. Isso foi apenas relatado e reproduzido ao longo de meses, sem que essa recorrência afetasse, de alguma forma, a alta pontuação calculada e sem ter sido levada à pauta da reunião da Comissão de Acompanhamento.

Políticas Prioritárias – *campo "10" – pesquisa de satisfação do usuário* **63,33%** dos pacientes entrevistados estão insatisfeitos com o tratamento indiferente dos enfermeiros, não dão atenção devida aos internados; o hospital atingiu um total geral de **91,66%** e pontuou.

Fonte: Página 12 do Relatório de Visita Técnica de março de 2016 (Hospital da Cidade).

Políticas Prioritárias – *campo "10" – pesquisa de satisfação do usuário* 50% dos pacientes entrevistados estão insatisfeitos com o tratamento indiferente dos enfermeiros; O hospital atingiu um total geral de 96,66% e pontuou.

Fonte: Página 12 do Relatório de Visita Técnica de julho de 2016 (Hospital da Cidade).

Destaca-se, também, que sequer foi realizada pesquisa de satisfação para os meses de agosto a novembro, conforme disposto nas considerações finais dos próprios relatórios de visita técnica, sendo apenas repetida a pontuação obtida em julho, mesmo diante da alta insatisfação dos usuários com relação aos enfermeiros, que ocorria pelo quinto mês consecutivo.

Políticas Prioritárias – *campo "10" – pesquisa de satisfação do usuário* nesta competência não houve pesquisa de satisfação, desta forma o hospital pontuou pela média anterior que foi de 96,66%..

Fonte: Página 12 do Relatório de Visita Técnica de agosto de 2016 (Hospital da Cidade).

Políticas Prioritárias – *campo "10" – pesquisa de satisfação do usuário* nesta competência não houve pesquisa de satisfação, desta forma o hospital pontuou pela média anterior que foi de 96,66%.

Fonte: Página 12 do Relatório de Visita Técnica de novembro de 2016 (Hospital da Cidade).

Em complemento, registra-se que, na documentação em apreço, também não foram encontradas evidências concretas e completas a respeito da verificação do cumprimento das metas doze a dezessete, o que ratifica, mais uma vez, a superficialidade e fragilidade do controle municipal sobre o cumprimento das metas contratualizadas.

Nessa conjuntura, faz-se pertinente destacar trecho contido nas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC-TA 200/2010), expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC):

> *"17. Para obter segurança razoável, o auditor deve obter evidência de auditoria adequada e suficiente para reduzir o risco de auditoria a um nível aceitavelmente baixo e, com isso, possibilitar a ele extrair conclusões razoáveis e nelas basear a sua opinião."*

Isto posto, considerando que a auditoria do Município sobre os hospitais contratualizados deve ser realizada de forma independente, conclui-se que o SMA deve rever seu procedimento de acompanhamento, incluindo a necessidade de obtenção de evidências suficientes e adequadas para fundamentação da opinião emitida.

Por fim, importa registrar que, conforme detalhado em outro ponto constante deste relatório, os servidores alocados para a atividade de auditoria no Município ocupam cargo em comissão, cuja destituição é livre. Essa prática aumenta o risco de perda de independência e objetividade do auditor, sobretudo quando a unidade examinada está sob intervenção municipal, como é o caso do Hospital da Cidade. Esta situação ocasiona, inclusive, conflito de interesses junto a esses servidores, visto que, se suas avaliações opinarem pelo cumprimento insuficiente das metas e, consequentemente, resultarem em redução do repasse

àquela unidade, há o risco de serem destituídos de seus cargos na Prefeitura. Portanto, verifica-se também a necessidade de nomeação de servidores concursados especificamente para esse cargo, o que, além de aumentar a confiabilidade do trabalho por eles produzido, também aprimoraria a qualidade, tendo em vista que foi identificada falta de propriedade na realização do trabalho de auditoria, com descumprimento de princípios básicos relacionados a essa atividade.

Pelo exposto, conclui-se pela existência de falha no acompanhamento municipal sobre o cumprimento das metas contratualizadas, decorrente da alocação de servidores comissionados e com conhecimento incipiente sobre auditoria e da ausência de procedimento definido, no âmbito do SMA, que inclua a coleta de evidências suficientes e relatoria adequada a respeito das verificações realizadas, de maneira que seja possível a verificação ou utilização desse trabalho por qualquer outro auditor.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, o gestor encaminhou documento informando o que segue:

"Diante das avaliações feitas por esta Controladoria conforme consta no relatório preliminar onde foram apontadas as possíveis desconformidades, fragilidades e com alto risco de perda de objetividade sobre os Termos de Contratualização e o Plano Operativo apontado, a Secretaria Municipal de Saúde, juntamente com o Sistema Municipal de Auditoria, estará reavaliando os trabalhos e solicitando a Coordenadoria Estadual de Controle, Avaliação e Auditoria uma capacitação sobre o instrumento de operacionalização do documento descritivo, mesmo por que realizou a renovação dos Termos de Contratualização seguindo as normas e diretrizes da Portaria n.° 3.410.

Nesses moldes, já havíamos feitos contato telefônico com a Auditoria Estadual para agendamento e viabilização de capacitação, não somente no documento descritivo, mas outros pontos relevantes de trabalhos de auditoria, caso a equipe de auditoria demandar a necessidade de melhorar a qualidade do serviço, não perdendo sua capacidade de atuação."

Análise do Controle Interno

O gestor afirmou estar tomando medidas junto à Auditoria Estadual para reavaliar e corrigir seu procedimento de acompanhamento das metas contratualizadas.

2.2.5. Repasse parcial, devido ao não cumprimento de metas quantitativas, realizado em desacordo com o Termo de Contratualização nº 01/2011.

Fato

Trata-se de análise a respeito do cumprimento das cláusulas constantes do Termo de Contratualização (TC) nº 01/2011, celebrado entre o Município de Aquidauana e a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade), especificamente no tocante aos repasses de recursos sobre os quais deveriam incidir avaliações a respeito do cumprimento de metas quantitativas e qualitativas mensais.

O 18º Termo Aditivo ao TC nº 001/2011 segrega os recursos que financiam a contratualização em: montante pré-fixado, valor fixo que possui parte condicionada ao cumprimento de metas, e montante pós-fixado, valor condicionado à produção em alta complexidade hospitalar e ambulatorial e com montante máximo definido.

Tabela – Programação orçamentária para o Hospital da Cidade

Recursos	**Mensal (R$)**	**Anual (R$)**
Total pré-fixado	981.344,72	11.776.136,64
Total pós-fixado	176.274,91	2.115.298,92
Total Geral	**1.157.619,63**	**13.891.435,56**

Fonte: 18º Termo Aditivo ao TC nº 001/2011, página 5, quadro 05.

Quanto ao montante pré-fixado, o documento supracitado dispõe o seguinte, no parágrafo primeiro da cláusula terceira – dos recursos financeiros:

> *"Os recursos sobre os quais incidirão as avaliações de cumprimento de metas qualitativas e quantitativas mensais são os referentes à Média Complexidade Ambulatorial e Hospitalar que importam em R$ 282.768,42 mais os recursos do INTEGRASUS no valor mensal de R$ 12.835,56, mais os recursos do IAPI no valor mensal de R$ 19.134,00, mais o Incentivo à Contratualização Federal R$ 125.589,16, mais os recursos oriundos do Incentivo à Contratualização Municipal que importam em R$ 46.625,00, perfazendo um total de R$ 486.952,14 mensais.*
>
> *a) Cinquenta por cento (50%) deste valor, que corresponde a R$ 243.476,07, serão repassados em 12 parcelas mensais, vinculados ao cumprimento das metas de qualidade discriminadas no Plano Operativo Anual, após análise;*
>
> *b) Cinquenta por cento (50%) deste valor, que corresponde a R$ 243.476,07, serão repassados em 12 parcelas mensais, de acordo com o percentual de cumprimento das metas físicas pactuadas no Plano Operativo, após análise e comprovação, obedecendo à proporção abaixo relacionada:*
>
> *b.1) cumprimento de 90% a 110% das metas quantitativas pactuadas corresponde ao repasse de 100% do valor da alínea b), destinado à contratualização dos procedimentos de média complexidade (SAI/SIH) do IAPI Federal, do INTEGRASUS e dos recursos oriundos do MUNICÍPIO;*
>
> *b.2) cumprimento abaixo de 90% das metas quantitativas pactuadas corresponde ao repasse proporcional do percentual cumprido."* (Original sem grifos)

Assim, o valor total mensal que deve ser condicionado ao cumprimento de metas é de R$ 486.952,14, que consiste na soma dos recursos mensais provenientes da Média e Alta Complexidade (MAC) ambulatorial e hospitalar, do Integrasus, do IAPI e dos Incentivos à Contratualização da União e do Município.

As fontes do componente pré-fixado foram segregadas conforme tabela a seguir, constante do 18º Termo Aditivo, ressalvada a coluna de total anual, que precisou ser reescrita por esta

equipe diante de erro de cálculo contido na tabela original. As fontes referentes aos recursos vinculados ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas, pertinentes para o desenvolvimento do presente tema, apresentam-se destacadas em itálico.

Tabela – Componente Pré-Fixado do TC nº 001/2011.

	Mensal	**Anual**
Recursos Federais – MAC – Média Complexidade SIA – Ambulatorial	***90.471,82***	***1.085.661,84***
Recursos Federais – MAC – Média Complexidade – Hospitalar	***192.296,60***	***2.307.559,20***
Alta Complexidades (AIDS/NEFRO) – Média Complexidade Hospitalar	1.607,30	19.287,60
TOTAL MÉDIA COMPLEXIDADE	284.375,72	3.412.508,64
Integrasus	***12.835,56***	***154.026,72***
IAPI	***19.134,00***	***229.608,00***
Incentivo Contratualização – União	***125.589,16***	***1.507.069,92***
Incentivo Contratualização – Estado	51.500,00	618.000,00
Incentivo Contratualização – Município	***46.625,00***	***559.500,00***
Auxílio do Estado (UTI e Ortopedia)	135.000,00	1.620.000,00
Portaria GM nº 4.266/2010	144.720,00	1.736.640,00
Plano de Ação da Rede de Atenção às Urgências	161.565,28	1.938.783,36
TOTAL:	696.969,00	8.363.628,00
TOTAL GERAL:	**981.344,72**	**11.776.136,64**

Fonte: 18º Termo Aditivo ao TC nº 001/2011, página 5, quadro 06.

Preliminarmente, importa ressaltar que, segundo a Portaria nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013, todo o valor pré-fixado, ainda que de fonte estadual ou municipal, deve estar condicionado ao cumprimento de metas. Sendo assim, todo o montante mensal pré-fixado, de R$ 981.344,72, deveria ter sido condicionado ao cumprimento de metas, e não apenas R$ 486.952,14.

> *"Seção III*
> *Do Repasse dos Recursos Financeiros*
>
> *Art. 28. O repasse dos recursos financeiros pelos entes federativos aos hospitais contratualizados será realizado de maneira regular, conforme estabelecido nos atos normativos específicos e no instrumento de contratualização, e condicionado ao cumprimento das metas qualitativas e quantitativas estabelecidas no Documento Descritivo.*
>
> *§ 1º O valor pré-fixado dos recursos de que trata o "caput" serão repassados mensalmente, distribuídos da seguinte forma:*
> *I - 40% (quarenta por cento) condicionados ao cumrpimento das metas qualitativas; e*
> *II - 60% (sessenta por cento) condicionados ao cumprimento das metas quantitativas.*
>
> *§ 2º Os percentuais de que tratam os incisos I e II poderão ser alterados, desde que pactuados entre o ente federativo contratante e o hospital e respeitado o limite mínimo de 40% (quarenta por cento) para uma das metas.*
> *§ 3º O não cumprimento pelo hospital das metas quantitativas e qualitativas pactuadas e discriminadas no Documento Descritivo implicará na suspensão parcial ou redução do repasse dos recursos financeiros pelo gestor local."*

"Art. 17. O valor pré-fixado será composto:
I - pela série histórica de produção aprovada da média mensal dos 12 (doze) meses anteriores à celebração do contrato da média complexidade; e
II - por todos os incentivos de fonte federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, com detalhamento de tipo e valor, vinculados ao alcance das metas quali-quantitativas.

§ 1º Integram o componente pré-fixado dos intrumentos formais de contratualização os seguintes incentivos financeiros:
I - Incentivo à Qualificação da Gestão Hospitalar (IGH);
II - Incentivo de custeio das Redes Temáticas de Atenção à Saúde;
III - Incentivo de Atenção Especializada aos Povos Indígenas (IAE-PI);
IV - recursos do Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF);
V - valores referentes ao Fator de Incentivo ao Ensino e Pesquisa (FIDEPS), extinto pela Portaria nº 1.082/GM/MS, de 2005;
VI - Incentivo de Integração ao SUS (Integrasus);
VII - outros recursos pré-fixados de fonte estadual ou municipal; e
VIII - outros recursos financeiros pré-fixados que venham a ser instituídos."

Ademais, a partir da análise do texto do Termo de Contratualização e seu Aditivo, verifica-se falha formal no tocante aos 50% de recursos (R$ 243.476,07) que foram vinculados ao cumprimento de metas quantitativas, tendo em vista a omissão com relação à divisão percentual que deveria ser adotada para análise do cumprimento das metas ambulatoriais e hospitalares. Possivelmente como resultado dessa omissão, em 2016, apenas os recursos de Média e Alta Complexidade (MAC), constantes das duas primeiras linhas da tabela supra, foram considerados como dependentes do cumprimento de metas quantitativas e qualitativas. Dessa forma, apenas R$ 282.768,42 mensais foram vinculados ao cumprimento de metas em geral, não obstante o TC determinar que deveriam ser R$ 486.952,14, conforme transcrito anteriormente.

Tabela – Exposição dos valores considerados como vinculados ao cumprimento de metas pela Prefeitura.

Recursos condicionados ao cumprimento de metas na prática	**Mensal**	**Anual**
Recursos Federais – MAC – Média Complexidade SIA – Ambulatorial	90.471,82	1.085.661,84
Recursos Federais – MAC – Média Complexidade – Hospitalar	192.296,60	2.307.559,20
Total considerado como vinculado ao cumprimento de metas	**282.768,42**	**3.393.221,04**

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das evidências coletadas.

Como exemplo desse condicionamento equivocado, cita-se o quadro referente à divisão do repasse relativo ao mês de janeiro de 2016, apresentado a esta equipe em conjunto com a Ata nº 106 de reunião da Comissão de Acompanhamento da Contratualização e com o relatório de visita técnica de janeiro de 2016. Nesse mês, o hospital cumpriu apenas 75% das metas quantitativas ambulatoriais e o repasse foi discriminado da seguinte forma:

Quadro – Pontuação das metas e respectivos valores a receber referentes a janeiro de 2016 segundo a Comissão de Acompanhamento da Contratualização.

TIPO DE META	VALOR	PONTOS ATINGIDOS	VALOR A RECEBER
COMPONENTE PRÉ FIXADO	**R$ 981.344,72**		**R$ 970.035,74**
AMBULATORIAL	R$ 45.235,91	75%	R$ 33.926,93
HOSPITALAR	R$ 96.951,95	100%	R$ 96.951,95
INCENTIVO MUNICIPAL	R$ 23.312,50	100%	R$ 23.312,50
INCENTIVO IAPI	R$ 9.567,00	100%	R$ 9.567,00
INCENTIVO A CONTRAT.	R$ 32.899,05	100%	R$ 32.899,05
NOVO IAC	R$ 29.895,53	100%	R$ 29.895,53
INTEGRASUS	R$ 6.417,78	100%	R$ 6.417,78
PORTARIA 4.266/2010	R$ 144.720,00	100%	R$ 144.720,00
URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS	R$ 161.565,28	100%	R$ 161.565,28
INCENTIVO ESTADUAL	R$ 25.750,00	100%	R$ 25.750,00
QUALITATIVA INC. ESTADUAL	R$ 25.750,00	100%	R$ 25.750,00
QUALITATIVA AMBULATORIAL	R$ 45.235,91	100%	R$ 45.235,91
QUALITATIVA HOSPITALAR	R$ 96.951,95	100%	R$ 96.951,95
QUALITATIVA MUNICIPAL	R$ 23.312,50	100%	R$ 23.312,50
QUALITATIVA IAPI	R$ 9.567,00	100%	R$ 9.567,00
QUALITATIVA INC. CONTRAT.	R$ 32.899,05	100%	R$ 32.899,05
NOVO IAC	R$ 29.895,53	100%	R$ 29.895,53
QUALITATIVA INTEGRASUS	R$ 6.417,78	100%	R$ 6.417,78
AUXILIO (UTI - ORTOPEDIA)	R$ 135.000,00	100%	R$ 135.000,00

VALOR TOTAL A RECEBER	R$	970.035,74
VALOR EMPRESTIMO HOSPITAL	R$	(14.395,61)
VALOR ADIANTADO	R$	(640.393,59)
A RECEBER	**R$**	**315.246,54**

Fonte: Quadro anexo à Ata nº 106 e Relatório de Visita Técnica de Janeiro de 2016, fornecidos pelo Município em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201700752/01.

Sendo assim, observa-se que, apesar de ter cumprido apenas 75% das metas físicas ambulatoriais, o hospital teve repasse proporcional com relação apenas à metade (quantitativa) dos recursos mensais de MAC Ambulatorial e não houve qualquer desconto sobre os demais valores vinculados ao cumprimento de metas, em desacordo com a cláusula terceira do TC nº 001/2011.

Em complemento, mesmo que o TC tenha se omitido quanto ao percentual das metas quantitativas que deveria ser aplicado para procedimentos ambulatoriais e hospitalares, ressalta-se que é razoável considerar 50% para cada tipo, visto que, em 2016, segundo dados obtidos do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) do SUS, o valor total da produção ambulatorial do Hospital da Cidade importou em R$ 3.048.409,84, e, conforme dados provenientes do Sistema de Informações Hospitalares (SIH), também do SUS, sua produção hospitalar somou R$ 2.636.270,30. Ou seja, ainda que a produção ambulatorial importe em 15% a mais do que a hospitalar, o Município vinculou apenas 32% do valor por ele adotado (R$ 45.235,91 de R$ 142.187,86) para produção ambulatorial e 18,6% do valor que deveria considerar (R$ 45.235,91 considerados contra os R$ 243.746,07 totais que deveriam ser condicionados a metas quantitativas).

Quadro – Produção ambulatorial e hospitalar do Hospital da Cidade em 2016.

Mês	Produção Ambulatorial (R$)	Produção Hospitalar (R$)
jan/16	223.478,61	208.948,67
fev/16	235.591,46	209.272,84
mar/16	260.428,17	194.363,22
abr/16	248.173,67	199.457,26
mai/16	255.688,02	208.582,26
jun/16	261.913,05	216.271,10
jul/16	248.296,20	251.291,54
ago/16	254.979,02	228.970,40
set/16	258.117,16	241.347,48
out/16	268.226,23	196.163,90
nov/16	260.923,95	223.507,66
dez/16	272.594,30	258.093,97
Total	**3.048.409,84**	**2.636.270,30**

Fonte: SIA e SIH - SUS.

Com relação apenas aos recursos federais, considerando os montantes corretos para a vinculação ao cumprimento de metas e adotando percentual de 50% para metas quantitativas ambulatoriais e 50% para hospitalares, chegou-se ao valor total que deveria ter sido repassado ao hospital de R$ 11.000.205,14. No entanto, o valor total de fato repassado proveniente de recursos federais foi de R$ 11.031.470,92, importando diferença de R$ 31.265,77.

Diante do exposto, verifica-se que o Município definiu equivocadamente o valor condicionado ao cumprimento de metas, descumprindo o disposto no art. 28 da Portaria GM/MS nº 3.410, de 13 de dezembro de 2013, que estabelece que todo o montante pré-fixado, ainda que oriundo de fonte estadual ou municipal, deve ser condicionado ao cumprimento de metas. Em complemento, importa destacar a existência de falha no procedimento de controle de repasses do Município, visto que, em que pese a diferença de valores efetivamente repassados ter sido de pequeno vulto, pode desencadear diferenças relevantes futuramente, com efeito danoso ao erário.

Quanto a este fato o gestor se manifestou da seguinte forma, em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017:

> *"Sobreleva dizer que os Termos de Contratualização foram renovados a partir de maio de 2017, quando então expirado o prazo de vigência dos termos de contratualização pretéritos, e é por esta razão que está havendo enquadramento da execução das avenças de acordo com a Portaria n.° 3.410, no componente dos recursos financeiros."*

2.2.6. Acumulação de cargos públicos e incompatibilidade de horários de profissionais da área médica da Prefeitura Municipal e do Hospital da Cidade.

Fato

Trata-se de análise a respeito da acumulação remunerada de cargos públicos e da compatibilidade de horários dos profissionais de saúde contratados pelo Município de Aquidauana e pela Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade), com o objetivo de verificar a viabilidade de execução das cargas horárias associadas.

Nesse contexto, solicitaram-se, mediante Solicitação de Fiscalização nº 201700752/02, de 7 de abril de 2017, as folhas de pagamento da Secretaria Municipal de Saúde para os anos 2016 e 2017.

A partir dos documentos encaminhados em resposta, em razão de sua relevância para a atividade fim da área de saúde, selecionaram-se para análise todos os 23 profissionais cadastrados como médicos. A partir dessa lista, cotejaram-se as informações de suas fichas constantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) com dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Como resultado, verificou-se que treze dos 23 (56,5%) profissionais analisados apresentaram alguma inconsistência. Dentre as inconsistências identificadas, cumpre destacar a existência de vínculos cuja soma da carga horária total excede sessenta horas semanais, alguns deles exercendo também a administração de empresas, e a situação ativa em mais do que dois cargos públicos da área da saúde ou em pelo menos um cargo da área de saúde e outro em área divergente, em desacordo com o art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal de 1988, transcrito a seguir:

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *[...]*
>
> *XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:*
> *a) a de dois cargos de professor;*
> *b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
> *c) <u>a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;</u>*
>
> *XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;"* (Original sem grifo)

As particularidades verificadas para os profissionais constam do quadro seguinte:

Quadro – Inconsistências identificadas quanto aos profissionais da Prefeitura.

CPF	Relatório
***.344.377-**	Carga horária registrada no CNES de 104h semanais. Ativo em três cargos públicos, sendo dois médicos (Anastácio) e um administrativo (Aquidauana).
***.742.008-**	Carga horária de 64h no CNES mais cargo de assistente administrativo (RAIS) na Prefeitura com 40h, totalizando 104h.
***.179.628-**	Carga horária de 8h no CNES e 60h na RAIS, somando 68h. Também é responsável por empresa EIRELI.
***.900.058-**	Carga horária de 44h no CNES e consta como Médico de ESF na folha de pagamento da Prefeitura (50h), totalizando 94h semanais.
***.904.421-**	Carga horária de 44h no CNES mais 40h como oficial do exército (RAIS), totalizando 84h semanais. Além disso, é sócio-administrador de uma empresa médica e responsável por diretórios municipais de dois partidos.
***.135.161-**	Acumula cargos incompatíveis: de dirigente do serviço público da Secretaria do Estado de Justiça e Segurança Pública (40h) e de médico clínico no Município de Aquidauana - 40h. Além disso, possui mais 23h cadastradas no CNES em outras localidades/estabelecimentos, que resulta num total de 103h semanais. Também é responsável por três empresas e diretor da Unimed de Aquidauana.
***.127.410-**	Carga horária de 47h no CNES, dentre as quais constam 40h como médico da USF de Aquidauana, contratado por prazo determinado. Na RAIS aparece também como assistente administrativo em Aquidauana, na categoria servidor público do Regime Jurídico Único com a carga horária de 40h, que acarreta em total de 87h semanais.
***.752.801-**	Carga horária de 40h no CNES e, em 2016, ainda constava como médico residente na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul com carga horária de 40h, totalizando 80h semanais.
***.282.378-**	Carga horária de 66h no CNES mais 12h registradas na RAIS em cargo sem descrição no município de Campo Grande como servidor público não efetivo, totalizando 78h semanais.
***.360.181-**	Além das 26h cadastradas no CNES, conta do RAIS como assistente administrativo em Aquidauana com a carga horária de 40h e oficial do exército com a carga horária de 40h, somando 106h semanais.

Fonte: CNES (mês/ano de referência), CNPJ (mês/ano de referência), RAIS (mês/ano de referência) e SIAPE (mês/ano de referência).

Com relação aos profissionais que trabalham no Hospital da Cidade, mediante extração de dados do sistema CNES, obteve-se a lista de 117 médicos e enfermeiros cadastrados para exercer atividades nesse estabelecimento. A partir dessa relação, colheu-se amostra de 26 profissionais (22%), utilizando critério de materialidade e relevância, dos quais 25 (96,15%) apresentaram inconsistências da mesma natureza daquelas encontradas para os profissionais do Município, detalhadas no quadro a seguir:

Quadro – Inconsistências identificadas quanto aos profissionais do Hospital da Cidade.

CPF	Inconsistência identificada
***.776.898-**	Carga horária registrada no CNES de 72h semanais e também é responsável por empresa prestadora de serviços hospitalares.
***.179.628-**	Carga horária de 8h no CNES e 60h na RAIS, somando 68h. Também é responsável por empresa EIRELI.
***.559.668-**	Carga horária registrada no CNES mais os vínculos ativos na RAIS somam 205h semanais. Além disso, consta acúmulo de dois cargos públicos pelo Regime Jurídico único e dois como servidor público não efetivo.
***.169.199-**	De acordo com a RAIS, trabalha 166h semanais e está acumulando três cargos públicos, dois de enfermagem e um de dirigente.
***.143.511-**	Carga horária registrada no CNES de 82h semanais.
***.547.591-**	Além das 84h registradas no CNES, possui mais 70h nos registros da RAIS, totalizando 154h semanais.

CPF	Inconsistência identificada
***.388.208-**	Carga horária registrada no CNES de 84h semanais.
***.640.106-**	Carga horária registrada no CNES de 67h semanais e quatro cargos públicos ativos na RAIS: Pediatra em Anastácio, Pediatra em Campo Grande, Dirigente do Serviço Público estadual da SES/MS e Clínico no FMS - Todos sob Regime Jurídico Único.
***.751.197-**	Carga horária registrada no CNES de 68h semanais, mais vínculo ativo como auxiliar de escritório em geral no INSS e sócio-administrador de duas empresas ativas.
***.713.131-**	Carga horária de 80h semanais registradas na RAIS e, quanto aos mesmos estabelecimentos, de 82h semanais no CNES. Trabalha na secretaria Municipal de Saúde de Aquidauana e no Hospital da Cidade.
***.016.471-**	Carga horária de 96h registrada no CNES, mais 44h na RAIS (somando 140h). Também é administrador de empresa.
***.565.781-**	Carga horária de 67h registrada no CNES mais 64h na RAIS. Acúmulo de cago de médico mais diretor administrativo mais dirigente do serviço público municipal.
***.346.087-**	Carga horária registrada no CNES de 92h semanais. Também consta como oficial ativo do comando do exército (40h), somando 132h semanais. Também é sócio-responsável de uma clínica em Campo Grande.
***.360.181-**	Consta também como assistente administrativo (40h) no Município de Aquidauana e está ativo ainda como oficial do exército 40h (RAIS).
***.046.231-**	Carga horária registrada no CNES e RAIS de 84h semanais.

Fonte: CNES (mês/ano de referência), CNPJ (mês/ano de referência), RAIS (mês/ano de referência) e SIAPE (mês/ano de referência).

No que diz respeito ao acúmulo de carga horária maior do que sessenta horas semanais, cumpre transcrever trecho do voto do ministro Benjamin Zymler, que fundamentou o Acórdão TCU-Plenário nº 1.599/2014:

> *"A jurisprudência do TCU vinha admitindo como limite máximo, em casos de acumulação de cargos ou empregos públicos, a jornada de sessenta horas semanais (Acórdão 54/2007- 2ª Câmara, entre outros). Porém, o Acórdão 1.338/2011-Plenário sinalizou mudança de entendimento. De acordo com esse último acórdão, que reflete a atual posição do TCU, a questão da incompatibilidade de horários deve sempre ser analisada caso a caso; isto é, sem a limitação objetiva de sessenta horas semanais. Dessa forma, <u>para ser considerada legal a situação, basta a comprovação de compatibilidade de horários, sem prejuízos às atividades exercidas em cada um dos cargos licitamente acumulados</u>."* (Original sem grifos)

Verifica-se, portanto, que a acumulação de cargos públicos com carga horária maior do que sessenta horas é, a princípio, imprópria, sendo possível, no entanto, que o servidor comprove a compatibilidade de horários, o que torna legal a situação.

Nessa conjuntura, não obstante haver, no escopo da presente análise, situações nas quais os profissionais não são servidores públicos (Hospital da Cidade), ressalta-se que estes prestam serviço ao Sistema Único de Saúde e são remunerados com seus recursos. Sendo assim, entende-se necessária a demonstração de compatibilidade de horários também nesses casos, com o objetivo de garantir minimamente que os serviços prestados por esses profissionais mantenham nível de qualidade que não prejudique os cidadãos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, o gestor encaminhou documento informando o que segue:

"No art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, há previsão que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, nos seguintes termos: o inciso XVI estabelece que é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI, exceto, quando houver compatibilidade de horários, no item a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais
de saúde, com profissões regulamentadas.

O inciso XVII traz que a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.
Considerando que foi identificada inconsistência em relação à existência de vínculos cuja soma da carga horária total excede sessenta horas semanais, alguns profissionais exercendo também a administração de empresas e a situação ativa em mais do que dois cargos públicos da área da saúde ou em pelo menos um cargo de saúde e outro em área divergente, em desacordo aos artigos e incisos supracitado, justifica-se o seguinte.

O Município de Aquidauana possui uma ampla área territorial, com gestão plena no serviço de saúde, é pólo da microrregião de Aquidauana que atende cinco municípios - Anastácio, Miranda, Bodoquena, Dois Irmãos do Buriti e Nioaque, e mais outros que não estão na sua área de abrangência na regionalização, possuindo registrado no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES) uma rede de saúde composta por serviços
na atenção básica (16), média complexidade (8) e dois hospitais filantrópicos que prestam serviço ao Sistema Único de Saúde através do instrumento de Contratualização e um Hospital privado que não atende a rede pública de saúde, no entanto, não possui recursos humanos suficientes para atender toda rede e tem dificuldades de contratar profissionais de saúde, sendo um dos motivos de alguns profissionais na área médica e enfermagem apresentarem acúmulos de cargos e vínculos.

Esclarecemos que muitos profissionais destacados no relatório não estão mais atendendo na rede pública do município de Aquidauana e nem na instituição AAAH, outros já tiveram a situação corrigida conforme os relatórios atualizados do DATASUS/CNES, em anexo.

Explanamos também que alguns profissionais destacados estão registrados no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde com mais de três vínculos em unidades de saúde independente da sua natureza, devendo ser citado o art. 3.°, parágrafo único, da Portaria n° 134, de 04 de abril de 2011, transcrito a seguir:

Art. 3.° - O cadastramento de um profissional de saúde que exerça suas atividades como profissional liberal ou trabalhador autônomo em mais de 05 (cinco) estabelecimentos de saúde não públicos, somente será autorizado mediante justificativa do gerente do estabelecimento, validada pelo gestor municipal, estadual ou do DF, em campos específicos do SCNES.

Esclarecemos que os profissionais estão apresentando acúmulos de cargos e vínculos, tendo, por outro lado, uma escala de plantões noturnos e finais de semana e feriados, o que não prejudica os atendimentos nas redes de saúde."

Análise do Controle Interno

O gestor afirmou não dispor de recursos humanos suficientes para atender a toda a rede de saúde na qual o hospital está inserido e que possui dificuldades para contratar profissionais, sendo esta a razão pela qual acabou contratando pessoas com acúmulo de cargos. Nesse sentido, registra-se que a situação é compreensível, no entanto, não justifica remunerar o profissional por determinado número de horas, caso este esteja cumprindo carga horária menor. Logo, ainda que estejam com acúmulo de cargos, é importante manter a verificação sobre a compatibilidade de horários.

Adicionalmente, o gestor afirmou que muitos dos profissionais elencados no relatório preliminar não estavam mais atendendo no Hospital da Cidade ou na rede pública do Município de Aquidauana. Dessa forma, em análise aos documentos encaminhados em cotejamento com novas consultas ao CNES, verificou-se, de fato, o desligamento de alguns profissionais. Assim, aqueles cujos vínculos com o Município ou Hospital da Cidade foram alterados foram retirados do fato acima e listados abaixo:

Quadro – Profissionais cujos vínculos foram alterados no CNES.

CPF	Situação encontrada anteriormente	Situação atual
***.776.898-**	Carga horária de 72h pelo CNES nos estabelecimentos: Santa Casa de Fernandópolis e Hospital da Cidade (Aquidauana). Também consta da folha de pagamento da prefeitura como médico efetivo com 200h/mês (50h/semana), somando 122h semanais.	Carga horária atual no CNES de 63h. Não apresenta mais vínculo ativo no CNES nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017.
***.900.058-**	Carga horária de 44h no CNES e consta como Médico de ESF na folha de pagamento da Prefeitura (50h), totalizando 94h semanais.	Não apresenta mais vínculo ativo no CNES nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017.
***.565.781-**	Carga horária de 67h registrada no CNES mais 64h na RAIS. Acúmulo de cago de médico mais diretor administrativo mais dirigente do serviço público municipal.	Não apresenta mais vínculo com a Prefeitura, porém ainda consta como vinculado ao Hospital da Cidade. Carga horária atual no CNES é de 52h. Não foram encaminhadas evidências de seu desligamento como dirigente.
***.769.951-**	Além das 42h registradas no CNES, consta das folhas de pagamento do Município como Médico da Estratégia da Saúde da Família (ESF) com carga horária de 50h, resultando em 92h semanais.	Não apresenta mais vínculo ativo no CNES nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual no CNES é de 26h.
***.121.258-**	Carga horária registrada no CNES de 111h semanais e também é responsável por empresa prestadora de serviços hospitalares.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual de 115h no CNES.
***.640.848-**	Além das 120h registradas no CNES, possui mais um vínculo ativo na RAIS como oficial do exército (40h),	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga

CPF	Situação encontrada anteriormente	Situação atual
	totalizando 160h.	horária atual de 108h no CNES.
***.595.201-**	Além das 44h registradas no CNES, possui vínculo ativo na RAIS como servidor público não efetivo do Município de Campo Grande, totalizando 106h semanais.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual de 60h no CNES.
***.369.641-**	Carga horária registrada no CNES de 112h semanais.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual de 134h no CNES.
***.720.388-**	Carga horária de 136h registrada no CNES. Também é sócio administrador de duas empresas e servidor, regido pelo Regime Jurídico Único, do município de Campo Grande.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual de 106h no CNES.
***.526.231-**	Carga horária de 78h registrada no CNES. É sócio-administrador de duas empresas e servidor estatutário da SES/MS com carga horária de 44h, somando 122h semanais (sem considerar o tempo despendido na administração das empresas).	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual de 78h no CNES.
***.321.821-**	Carga horária registrada no CNES de 138h semanais.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual de 72h no CNES.
***.661.531-**	Carga horária registrada no CNES de 72h semanais.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde julho de 2017. Carga horária atual no CNES de 60h.
***.770.289-**	Carga horária registrada no CNES de 107h semanais e ainda consta como sócio-administrador de duas clínicas.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde junho de 2017. Carga horária atual no CNES de 67h.
***.223.231-**	Carga horária registrada no CNES de 72h semanais.	Não apresenta mais vínculo nem com o Município nem com o Hospital da Cidade desde junho de 2017. Não existem vínculos ativos no CNES.

Fonte: Resposta do gestor e consulta realizada no CNES no dia 05 de outubro de 2017.

De toda sorte, com relação aos profissionais listados no fato, reafirma-se a necessidade demonstração de compatibilidade de horários visando a garantir minimamente que os serviços prestados por eles mantenham nível de qualidade aceitável aos cidadãos.

2.2.7. Execução de despesas não comprovadas para R$1.388.305,43 do bloco de Média e Alta Complexidade. Perda de rastreabilidade financeira. Despesas não contabilizadas. Débitos à conta específica não condicionada à prévia emissão de ordem de pagamento e autorização pelo ordenador.

Fato

A Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, a qual dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, estabelece que os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) alocados para a cobertura de ações e serviços de saúde

implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal devem ser repassados de forma regular e automática.

Por sua vez, o Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994, ao regulamentar a Lei, condicionou o recebimento dos recursos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal à existência dos respectivos fundos de saúde, estabelecendo-se assim a modalidade *fundo a fundo*.

> *"Art. 1º Os recursos do Orçamento da Seguridade Social alocados ao Fundo Nacional de Saúde e destinados à cobertura dos serviços e ações de saúde a serem implementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios serão a estes transferidos, obedecida a programação financeira do Tesouro Nacional, independentemente de convênio ou instrumento congênere e segundo critérios, valores e parâmetros de cobertura assistencial, de acordo com a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e exigências contidas neste Decreto".*
>
> *"Art. 2º A transferência de que trata o art. 1º fica condicionada à existência de* ***fundo de saúde*** *e à apresentação de* ***plano de saúde****, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no Orçamento do Estado, do Distrito Federal ou do Município".*
>
> "*Art. 4º* ***É vedada*** *a transferência de recursos para o financiamento de ações* ***não previstas nos planos de saúde****, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área da saúde"* (original sem grifo).

Com o advento da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007, os repasses dos recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios pela modalidade *fundo a fundo* passaram a ser organizados e transferidos na forma de *blocos de financiamento* e seus *componentes*.

> *"Art. 3º Os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde passam a ser organizados e transferidos na forma de* ***blocos de financiamento****.*
>
> *Parágrafo único. Os blocos de financiamento são constituídos por* ***componentes****, conforme as especificidades de suas ações e dos serviços de saúde pactuados.*
>
> *Art. 4º Estabelecer os seguintes* ***blocos de financiamento****:*
>
> *I - Atenção Básica*
>
> *II -* ***Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar****;*
>
> *III - Vigilância em Saúde;*
>
> *IV - Assistência Farmacêutica; e*
>
> *V - Gestão do SUS.*

VI - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde" (original sem grifo).

Assim, conforme disposição do art. 5º da Portaria, para cada um dos entes federativos haverá, nos correspondentes fundos de saúde, uma conta corrente específica associada a cada um dos três componentes que compõem o bloco de Assistência Farmacêutica e a cada um dos outros cinco blocos de financiamento relacionados no art. 4º.

> *"Art. 5º* ***Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento*** *serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo,* ***em conta única e específica para cada bloco de financiamento****, observados os atos normativos específicos.*
>
> *[...]*
>
> *§ 2º Os recursos do bloco da* ***Assistência Farmacêutica*** *devem ser movimentados em* ***contas específicas para cada componente*** *relativo ao bloco"* (original sem grifo).

Quanto à aplicabilidade dos recursos, a Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007, estabelece que os valores federais transferidos aos blocos de financiamento devem ser aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços de saúde relacionados ao respectivo bloco, vedando ainda o pagamento de despesas relacionadas no §2º do seu art. 6º, a saber:

> *"Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento* ***devem*** *ser aplicados* ***nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco****.*
>
> *§ 1º Aos recursos relativos às unidades públicas próprias não se aplicam as restrições previstas no caput deste artigo.*
>
> *§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica* ***não poderão*** *ser utilizados para o* ***pagamento de****:*
>
> *I - servidores inativos;*
>
> *II - servidores ativos, exceto aqueles contratados* ***exclusivamente*** *para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;*
>
> *III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles* ***diretamente*** *ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;*
>
> *IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e*
>
> *V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde"* (original sem grifo).

De forma a avaliar se os recursos financeiros do FNS transferidos ao bloco de Atenção em Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar do Fundo Municipal de Saúde de Aquidauana/MS (FMSA) estão sendo utilizados em ações e serviços relacionados ao respectivo bloco, procedeu-se à conciliação bancária da conta corrente específica entre janeiro de 2016 e março de 2017.

No período analisado, o Fundo Municipal de Saúde de Aquidauana/MS recebera do Fundo Nacional de Saúde (FNS) R$19.127.768,48 à conta corrente específica nº 006/624004-9, agência 6157, da Caixa Econômica Federal (CEF), associada ao bloco de financiamento em Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, conforme detalhamento abaixo.

Tabela 01 - Repasses financeiros do FNS ao Bloco de Média e Alta Complexidade do FMSA (janeiro/2016 a março/2017).

Componente	Ação/Serviço/Estratégia	Valor (R$)
Fundo de Ações Estratégicas e Compensação - FAEC	FAEC SIA - Nefrologia	2.849.663,46
Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC	CEO - Centro De Especialidades Odontológicas - municipal	211.200,00
	Incremento Temporário do Limite Financeiro do MAC - parcela única	249.000,00
	Serv. de Atend. Móvel à Urgência SAMU 192 (RAU-SAMU) municipal	210.000,00
	Teto Municipal da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	12.431.901,60
	Teto Municipal Rede Brasil Sem Miséria (BSOR-SM)	10.959,96
	Teto Municipal Rede de Urgência (RAU-HOSP)	2.423.479,20
	Teto Municipal Rede Saúde Mental (RSME)	517.564,20
	Teto Municipal Melhor em Casa	224.000,00
	Fontes não FNS - origem desconhecida	66.495,94
Subtotal		19.194.264,36
	Fontes não FNS - origem desconhecida (-)	*-66.495,94*
Total		**19.127.768,42**

Fonte: Extrato Bancário e Razão Analítico - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

No mesmo período, a Gerência de Saúde e Saneamento de Aquidauana/MS debitou à conta corrente específica do Bloco o montante de R$18.621.345,93, dos quais cerca de 88% (ou R$16.315.239,35) apresentam repasses financeiros ocorridos às duas entidades de saúde contratualizadas pelo município de Aquidauana/MS.

Tabela 02 - Resumo das despesas Bloco de Média e Alta Complexidade do FMSA (janeiro/2016 a março/2017).

Beneficiado	**Total (R$)**	**(%)**
Assoc. Aquidauanense de Assist. Hosp. AAAH. (Hospital da Cidade)	13.688.854,38	74%
A.B.R.A.M.H./Assoc. Beneficente Ruralista de Assist. Med. Hosp. de MS	2.626.384,97	14%
Despesas não demonstradas	*1.388.305,43*	*7%*
Outros	917.801,15	5%
Total	**18.621.345,93**	**100%**

Fonte: Extrato Bancário, Relações de Ordens de Pagamento (OP) e Restos a Pagar (RP), e Razão Analítico - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

Considerando a classificação das despesas, os débitos ocorridos à conta corrente específica do Bloco em Atenção de Média e Alta Complexidade foram aplicados da seguinte forma:

Tabela 03 - Classificação das despesas do Bloco de Média e Alta Complexidade do FMSA (janeiro/2016 a março/2017).

Elemento das Despesas	**Total (R$)**	**(%)**
Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica	16.859.766,34	91%
Despesas não demonstradas (elem. despesa não identificado)	*1.388.305,43*	*7%*
Material de Consumo	361.479,35	2%
Equipamentos e Materiais permanentes	5.429,00	0%
Obrigações Tributárias e Contribuições	2.773,31	0%
Outros serviços de terceiros - Pessoa Física	2.000,00	0%
Tarifa bancária	1.592,50	0%
Total Geral	**18.621.345,93**	**100%**

Fonte: Extrato Bancário, Razão Analítico, e Relações de OP e RP - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

Vale dizer que os repasses financeiros ocorridos às duas entidades de saúde contratualizadas pelo município de Aquidauana/MS corresponderam a 97% (ou R$16.315.239,35) das despesas realizadas no período com *serviços de terceiros de Pessoa Jurídica*, a saber:

Tabela 04 – Resumo pessoas jurídicas favorecidas - serviços de terceiros (janeiro/2016 a março/2017).

Beneficiado	**Total (R$)**	**(%)**
Assoc. Aquidauanense de Assist. Hosp. AAAH. (Hospital da Cidade)	13.688.854,38	81%
A.B.R.A.M.H./Assoc.B.Rur.de A. Med. Hosp.	2.626.384,97	16%
Outras PJ	544.526,99	3%
Total	**16.859.766,34**	**100%**

Fonte: Extrato Bancário, Relação de OP e RP e Razão Analítico da c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

Portanto, dos R$18.621.345,93 debitados pela Gerência de Saúde e Saneamento à conta específica do Bloco de Financiamento não se evidenciou a aplicabilidade (demonstração das despesas) para R$1.388.305,43, o equivalente a 7% daquele valor, devido à perda de rastreabilidade financeira por movimentação bancária indevida entre contas do Fundo Municipal de Saúde; e a pagamentos realizados porém não autorizados e não contabilizados, a saber:

(i) Perda de rastreabilidade na aplicação de R$1.114.000,00 devido à movimentação bancária indevida entre contas do Fundo Municipal de Saúde.

Dos R$1.388.305,43, cuja aplicabilidade das despesas não foi identificada, R$1.114.000,00 correspondem a transferências bancárias para outras contas do FMSA.

A movimentação bancária de recursos do bloco de financiamento para outras contas da Prefeitura de Aquidauana/MS compromete sua rastreabilidade financeira, e consequentemente a regular verificação da aplicabilidade dos recursos.

Nesse sentido, o Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, veda, em seu art. 2º, que os valores depositados e mantidos na conta específica sejam transferidos a contas correntes cujos titulares não sejam fornecedores de bens ou prestadores de serviços.

> "*Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.*
>
> *§ 1º A movimentação dos recursos será realizada* ***exclusivamente*** *por meio eletrônico, mediante crédito em* ***conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços*** *devidamente identificados*" (original sem grifo).

Em razão da perda de rastreabilidade na aplicação daqueles recursos – corolário da movimentação bancária indevida –, não se pôde comprovar se os recursos foram efetivamente utilizados em ações e serviços de Média e Alta Complexidade Hospitalar e Ambulatorial - ou mesmo aplicados no pagamento do funcionalismo público municipal, e se esses correspondiam a servidores ativos ou ocupantes de cargos e funções diretamente relacionados a ações e serviços do bloco de Alta e Média Complexidade, de forma a afastar as vedações de que trata o art. 6º § 2º da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007.

> "*Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.*
>
> *[...]*
>
> *§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica* ***não poderão*** *ser utilizados para o pagamento de:*
>
> *I - servidores inativos;*
>
> *II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;*
>
> *III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;*

IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde" (original sem grifo).

(ii) Pagamentos não contabilizados e não autorizados no montante de R$274.305,43.

Para os outros R$274.305,43, cujas despesas não foram identificadas, os debitados à conta específica do bloco se deram sem se identificar a devida emissão de documento processado pelo serviço de contabilidade no qual a autoridade competente determinasse seu pagamento (ordem de pagamento, inscrição de restos a pagar processados, ou outro documento correlato), nos termos do art. 64 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

"*Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.*

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade".

A ocorrência de débitos à conta específica sem o devido processamento contábil e anuência do ordenador constitui grave risco ao erário, uma vez que a falta de emissão de ordem de pagamento também pressupõe não ter havido a regular liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito de o credor ser pago, apurando-se o efetivo fornecimento de bem ou prestação de serviço, e a importância exata a ser paga.

"*Art. 62. O **pagamento** da despesa **só** será efetuado quando ordenado **após sua regular liquidação**.*

*Art. 63. A **liquidação** da despesa consiste na **verificação do direito adquirido pelo credor** tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação" (original sem grifo).

Nesse sentido, a própria Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007, em seu art. 34 destaca a observância à exigência legal supra:

"*Art. 34. As despesas referentes ao recurso federal transferido fundo a fundo devem ser efetuadas segundo as exigências legais requeridas a quaisquer outras despesas*

da Administração Pública (processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento), mantendo a respectiva documentação administrativa e fiscal pelo período mínimo legal exigido".

Daquele valor, foi possível apenas evidenciar comprovante de remessa de TED (Transferência Eletrônica Disponível) em favor da conta do Hospital da Cidade no montante de R$133.908,95, supostamente a título de contratualização, uma vez que, além de não se ter evidenciado a respectiva ordem de pagamento, a remessa não constava contabilizada do Razão Analítico da conta específica.

Para R$140.396,48 simplesmente não se evidenciou qualquer documentação contábil, que demonstrasse a realização das despesas, sua aplicabilidade ou mesmo os favorecidos pelos recursos.

Tabela 05 - Relação de débitos mediante pagamentos não autorizados (janeiro/2016 a março/2017)

Data Mov	Nr.	Doc. Histórico	Valor (R$)
05/01/2016	000000	DB CONVEN	- 6.132,00
06/01/2016	000000	DB CONVEN	- 1.701,17
11/01/2016	000000	DB CONVEN	- 674,70
14/01/2016	000000	DB CONVEN	- 17.504,12
21/01/2016	000000	DB CONVEN	- 16.922,07
22/01/2016	000000	DB CONVEN	- 1.122,00
25/02/2016	107703	ENVIO TED	- 25.627,88
26/02/2016	000299	PAG BOLETO	- 156,50
29/02/2016	560270	PAG BOLETO	- 366,52
07/03/2016	000000	DB CONVEN	- 769,00
17/03/2016	000000	DB CONVEN	- 1.481,09
22/03/2016	000000	DB CONVEN	- 1.481,09
06/04/2016	000000	DB CONVEN	- 260,00
08/04/2016	151866	TEV MESM T	- 6.552,00
25/05/2016	000000	DB CONVEN	- 51.987,00
14/10/2016	124761	ENVIO TED	- 1.300,88
07/11/2016	180802	ENVIO TED	- 4.517,46
19/12/2016	146027	ENVIO TED	- 720,00
29/03/2017	106991	ENVIO TED	- 133.908,95
29/03/2017	126617	ENVIO TED	- 1.121,00
			-274.305,43

Fonte: Extrato Bancário, Relação de OP e RP e Razão Analítico - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

Portanto, do total das despesas realizadas no período, não se identificou comprovada a aplicabilidade (objeto e favorecidos) para R$1.388.305,43 em débitos ocorridos à conta específica do bloco em Média e Alta Complexidade, conforme resumo abaixo:

Tabela 06 - Resumo das transferências indevidas e pagamentos não autorizados.

Beneficiado	**Total (R$)**	**(%)**
Transferência à c/c FMS - p/ pg FOLHA DE PESSOAL	1.114.000,00	80%
AAAH. (Hospital da Cidade)	133.908,95	10%
Não identificado	140.396,48	10%
Total Geral	**1.388.305,43**	**100%**

Fonte: Comprovantes TED, Extrato Bancário, Relação de OP e RP e Razão Analítico - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

(iii) Fragilidade dos controles internos contábeis: prática indevida de pagamento de despesas sem prévia anuência do setor contábil e autorização do ordenador de despesa.

Da conciliação bancária também se identificaram débitos à conta específica cujas despesas à época não haviam sido processadas pelo setor contábil nem autorizadas pelo ordenador para o devido pagamento, vindo a serem “formalizadas” em momento posterior.

Tabela 07 - Relação de débitos com autorização de pagamento a posterior (janeiro/2016 a março/2017)

Débitos Bancário				Ordens de Pagamento e Restos a Pagar		
Data Mov	**Doc. Histórico**	**Valor (R$)**	**(-) dias**	**DOC.**	**Data Emissão**	**Elem. da Despesa**
15/01/2016	DB CONVEN	-79.204,62	12	RP 23/2016	27/01/2016	outros serv de terc - PJ
15/01/2016	DB CONVEN	-252.753,65	12	RP 24/2016	27/01/2016	outros serv de terc - PJ
21/01/2016	DB CONVEN	-10.019,85	4	RP 16/2016	25/01/2016	outros serv de terc - PJ
21/01/2016	DB CONVEN	-10.301,89	4	RP 18/2016	25/01/2016	outros serv de terc - PJ
21/01/2016	DB CONVEN	-4.799,76	4	OP 9/2016	25/01/2016	material de consumo
21/01/2016	DB CONVEN	-12.797,26	4	RP 14/2016	25/01/2016	outros serv de terc - PJ
21/01/2016	DB CONVEN	-8.862,74	4	RP 15/2016	25/01/2016	outros serv de terc - PJ
21/01/2016	DB CONVEN	-8.108,57	4	RP 17/2016	25/01/2016	outros serv de terc - PJ
21/01/2016	DB CONVEN	-11.742,50	4	OP 6/2016	25/01/2016	material de consumo
22/01/2016	DB CONVEN	-25.733,19	3	OP 4/2016	25/01/2016	outros serv de terc - PJ
25/01/2016	DB CONVEN	-176.274,91	2	RP 25/2016	27/01/2016	outros serv de terc - PJ
29/01/2016	DB CONVEN	-40.083,95	6	OP 31/2016	04/02/2016	outros serv de terc - PJ
01/02/2016	DB CONVEN	-283.000,00	3	OP 27/2016	04/02/2016	outros serv de terc - PJ
26/02/2016	DB CONVEN	-301.259,04	3	OP 104/2016	29/02/2016	outros serv de terc - PJ
11/03/2016	ENVIO TED	-12.602,52	68	OP 429/2016	18/05/2016	material de consumo
24/08/2016	ENVIO TED	-307.592,07	128	OP 1629/2016	30/12/2016	outros serv de terc - PJ
20/09/2016	ENVIO TED	-310.306,22	1	OP 1066/2016	21/09/2016	outros serv de terc - PJ
20/09/2016	ENVIO TED	-37.477,53	1	OP 1065/2016	21/09/2016	outros serv de terc - PJ
13/10/2016	ENVIO TED	-421.256,09	4	OP 1155/2016	17/10/2016	outros serv de terc - PJ
13/10/2016	ENVIO TED	-132.007,70	4	OP 1156/2016	17/10/2016	outros serv de terc - PJ
19/10/2016	ENVIO TED	-358,44	1	OP 1179/2016	20/10/2016	material de consumo
19/10/2016	ENVIO TED	-1.541,64	1	OP 1175/2016	20/10/2016	material de consumo
21/10/2016	ENVIO TED	-44.403,44	3	OP 1200/2016	24/10/2016	outros serv de terc - PJ
04/11/2016	ENVIO TED	-180.909,64	12	OP 1284/2016	16/11/2016	outros serv de terc - PJ
11/11/2016	ENVIO TED	-421.256,09	11	OP 1295/2016	22/11/2016	outros serv de terc - PJ
21/11/2016	ENVIO TED	-3.594,24	1	OP 1297/2016	22/11/2016	material de consumo
21/11/2016	ENVIO TED	-1.374,12	1	OP 1303/2016	22/11/2016	material de consumo
22/11/2016	ENVIO TED	-38.106,57	1	OP 1326/2016	23/11/2016	outros serv de terc - PJ
29/11/2016	ENVIO TED	-4.247,00	1	OP 1340/2016	30/11/2016	material de consumo
29/11/2016	ENVIO TED	-2.350,00	1	OP 1341/2016	30/11/2016	material de consumo
29/11/2016	TEV MESM T	-2.760,00	1	OP 1339/2016	30/11/2016	outros serv de terc - PJ
05/12/2016	TEV MESM T	-300,00	7	OP 1394/2016	12/12/2016	material de consumo
06/12/2016	ENVIO TED	-6.925,91	6	OP 1381/2016	12/12/2016	outros serv de terc - PJ
14/12/2016	ENVIO TED	-400,00	9	OP 1517/2016	23/12/2016	outros serv de terc - PJ
23/12/2016	ENVIO TED	-321.538,32	4	OP 1523/2016	27/12/2016	outros serv de terc - PJ
28/12/2016	ENVIO TED	-15.319,88	1	OP 1551/2016	29/12/2016	outros serv de terc - PJ
21/02/2017	ENVIO TED	-42.600,13	9	OP 88/2017	02/03/2017	outros serv de terc - PJ
21/02/2017	ENVIO TED	-8.442,95	2	OP 76/2017	23/02/2017	outros serv de terc - PJ
03/03/2017	ENVIO TED	-164.377,54	3	OP 100/2017	06/03/2017	outros serv de terc - PJ
29/03/2017	ENVIO TED	-186.181,65	1	OP 197/2017	30/03/2017	outros serv de terc - PJ
		-3.893.171,62				

Fonte: Extrato Bancário e Relações de Ordens de Pagamento (OP) e de Restos a Pagar (RP) - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

Com efeito, dos R$17.228.984,50 debitados à conta específica para os quais se identificou documento processado pelo serviço de contabilidade (ordem de pagamento ou inscrição de restos a pagar processados), R$3.893.171,62 (ou 23%) foram pagos antes da emissão das respectivas ordens de pagamento (ou inscrições em restos a pagar), demonstrando ser prática corrente da Gerência de Saúde e Saneamento de Aquidauana/MS realizar pagamentos sem a anuência do setor contábil e autorização do ordenador de despesa.

Se for considerado todo o montante debitado no período (ou R$18.621.345,93), constata-se que 22% desse valor (ou R$4.167.477,05 = R$3.893.171,62 + R$274.305,43) foram debitados à conta corrente específica do Bloco de Financiamento sem que houvesse à época as respectivas ordens de pagamento para tal.

A fragilidade dos controles internos no processo de pagamento das despesas pela Gerência de Saúde compromete os mecanismos de garantia da transparência da gestão pública aos órgãos de controle e à sociedade em geral, uma vez que se eleva o risco de não se identificarem erros na execução das despesas, possibilitando-se assim eventuais desvios de recursos públicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de despacho datado de 21 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

" ***- Perda da rastreabilidade [...] devido à movimentação bancária indevida entre contas do Fundo Municipal de Saúde***.

[...] foi alegado que não há evidencias de aplicabilidade devido a perda de rastreabilidade na movimentação bancária, devendo ser informado que [...] R$ 1.114.000,00, foram destinados a folha de pagamento, sendo regularmente repassados para conta-corrente da Prefeitura Municipal de Aquidauana, conta-corrente de recursos próprios [...]

Essa movimentação entre contas torna-se então prática, pois enviamos a porcentagem bruta da folha referente ao pagamento de pessoal, relativos a serviços de saúde relacionados ao próprio bloco, assim fazemos a transferência do valor líquido para conta especifica da folha de pagamento geral da Prefeitura Municipal de Aquidauana, e o restante do bruto permanece na conta de recurso próprio para pagamentos dos encargos, pensões judiciais e consignados em folha, consoante bem se infere da Razão Analítico para conciliação onde constam as transferências efetuadas para a folha de pagamento, devidamente grifados, em anexo.

Assim, o recurso do bloco da Média e Alta Complexidade-MAC, vem sendo aplicados em folha de pagamento do funcionalismo público municipal a servidores que ocupam cargos e funções diretamente relacionados a ações e serviços do bloco da MAC.

[...]

Referente as transferências para a folha de pagamento de pessoal, estamos providenciando a abertura de uma conta corrente especifica em nome do Fundo Municipal de Saúde, com denominação de Folha de Pagamento, para facilitar o controle e a rastreabilidade financeira por movimentação bancária, já que os recursos destinados a essa finalidade vem sendo transferidos para conta corrente de Recurso Próprio da Prefeitura Municipal de Aquidauana, conta essa que recebe créditos para diversos tipos de pagamentos".

*“ **- Pagamentos não contabilizados e não autorizados [...]***

Conforme a Tabela 05 - Relação de débitos mediante pagamentos não autorizados, justificamos e identificamos as Ordens conforme abaixo:

- Débito no valor de R$ 51.987,00, na data de 25/05/2016 - OP n° 432 no dia 19/05/2016, empenho n.° 547, referente a repasse para a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar - AAAH, Maquinas da Hemodiálise, conforme acordo de Cavalheiros entre Município de Aquidauana e SES.

[...]

- Débito no valor de R$ 133.908,95, data de 29/03/2017 - Ref. OP 195/2017 de 29/03/2017 - Repasse Contratualização Fundo a Fundo para o AAAH, empenho 149/2017.

- Débito no valor de R$ 720,00, data de 19/12/2016 - ref. lançamento contábil 217 - transferência entre contas para pagamento de fornecedor em cheque pois o mesmo estava com problemas na conta corrente. Ref. OP n.° 1379/2016.

- Débito no valor de R$ 1.121,00 na data de 29/03/2017 - REF pagamento de fornecedor MS Diagnóstica - OP n.° 222/2017 na data de 17/04/2017.

[...]

- Em referência ao débito no dia 14/10/2016, no valor de R$ 1.300,88, houve o empenho na data de 07/10/2016, conforme nota de Empenho n.° 1003/2016 e 1002/2016, e respectivos valores de R$ 808,88 e R$ 492,00, totalizando assim o valor do serviço pago ao fornecedor Enzo Veículos, CNPJ n.° 05.950.849/0002-20, conforme Nota Fiscal Eletrônica 305.149, emitida em 27/10/2016, referente a serviços de manutenção do veículo Ambulância Fiat Ducato Máxima, placa NRL 9765/MS, que atende a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar, serviço feito em caráter de urgência, ficando erroneamente e posteriormente sem liquidação e ordem de pagamento.

- Em referência ao debito no dia 07/11/2016, no valor de R$ 4.517,46, empenho n.° 518/2016, de 09/05/2016, estimativo pagamento realizado a fornecedor de gêneros alimentícios que atende o Centro de Atendimento Psicossocial- CAPS, Kelli C. de Souza-ME, conforme Notas Fiscais n.° 393, liquidada em 25/10/2016 e n.° 1223/16, NF 394, liquidada em 25/10/2016 n.° 1224/2016, NF 395 liquidada em 25/10/2016 n.° 1225/2016 e NF 396 liquidada em 25/10/2016, n.° 1226/2016, ficado erroneamente sem ordem de pagamento, sendo posteriormente anulada pelo setor de contabilidade”.

- Fragilidade dos controles internos contábeis: prática indevida de pagamento de despesas sem prévia anuência do setor contábil e autorização do ordenador de despesa.

“Conforme relatório acima, dos débitos realizados na conta 624.004-9, da Caixa Económica Federal, foram identificadas que algumas ordens de pagamentos foram emitidas dias com antecedência e outras emitidas posteriormente, o que vem dificultando a fiscalização por parte do Órgão competente.

Nesse sentido, objetivando que os interesses sejam efetivamente atendidos, a Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento de Aquidauana está buscando meios para atender com transparência todas as exigências, desde o orçamento, empenho, liquidação e pagamento, conciliando assim com as referidas datas.

[...]

Concernente as transferências ocorridas aos Hospitais citados, cumpre esclarecer que devido a vários problemas como internet e implantação e manutenção de sistemas, foram feitas transferências bancárias com ordens de pagamentos posterior, pois as entidades passam por períodos críticos por falta de repasses e não podiam aguardar até que as ordens fossem emitidas, o que mais uma vez entendemos que compromete a rastreabilidade financeira.

Estamos regularizando para que o pagamento seja feito imediatamente no mesmo dia da ordem de pagamento, de forma que nos conscientizamos da necessidade do aludido ajuste.

Temos ciência da fragilidade do nosso controle interno no ano de 2016, de janeiro a junho não havia setor financeiro dentro da Secretaria de Saúde, de forma que os procedimentos de estilo eram realizados no setor de contabilidade da Prefeitura Municipal de Aquidauana, muitas movimentações bancárias efetuadas no período não temos como justificar, pois não havia um setor ou funcionário responsável pela tesouraria, ficando, assim, muitas informações pendentes a serem repassadas.

Posteriormente a esse período, houve novas eleições municipais onde o Gestor atual da Secretaria passou a determinar assim para uma série de readaptações, como reativação do setor financeiro e implantação de sistemas e rede para o setor com a atual gestão, havendo um crescimento no quadro de funcionários no setor o qual estamos buscando melhorias e nos adaptando para atender as exigências".

Análise do Controle Interno

- Perda de rastreabilidade na aplicação de R$1.114.000,00 devido à movimentação bancária indevida entre contas do Fundo Municipal de Saúde.

Vale lembrar que a Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007, veda o pagamento com recursos do bloco de financiamento em média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – MAC a servidores inativos, em qualquer caso, ou a servidores ativos e agentes públicos cujas funções ou cargos não sejam exclusiva ou diretamente ligados aos serviços relativos às ações do bloco. É indevido, por exemplo, realizarem-se despesas com recursos do MAC na remuneração de servidores ou agentes públicos que exerçam atividades administrativas na Gerência Municipal de Saúde; ou que atuem na área da saúde, porém em serviços estranhos à média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar.

Em que pese o gestor declarar que os valores transferidos do bloco à conta própria da Prefeitura tivessem sido aplicados no pagamento salarial de servidores ocupantes de "*cargos e funções diretamente relacionados a ações e serviços do bloco da MAC*", nenhuma documentação comprobatória foi apresentada. Nesse sentido, não é possível sequer afirmar

que os recursos tenham se dado na folha de pessoal, quiçá com profissionais afetos às ações do bloco.

Além disso, o gestor, ao explicar o método para o cálculo dos supostos saldos remuneratórios transferidos, afirma que os valores corresponderiam à "*porcentagem bruta da folha referente ao pagamento de pessoal, relativos a serviços de saúde relacionados ao próprio bloco*". Todavia, os montantes mensais apresentam características diversas aos padrões esperados considerando-se a natureza da despesa (folha salarial), uma vez que os valores são sempre "redondos", apresentando grande oscilação entre os meses de competência.

Tabela - Transferências do bloco MAC à conta própria PMA a título de folha de pagamento por mês de competência (débitos entre jan/16 e mar/17).

Competência	Saldo (R$)
dezembro-15	60.000,00
janeiro-16	30.000,00
fevereiro-16	50.000,00
março-16	50.000,00
abril-16	30.000,00
maio-16	50.000,00
junho-16	35.000,00
julho-16	54.000,00
agosto-16	150.000,00
outubro-16	50.000,00
novembro-16	100.000,00
dezembro-16	150.000,00
13º salário	110.000,00
janeiro-17	105.000,00
fevereiro-17	90.000,00
Soma	**1.114.000,00**

Fonte: Extratos Bancários, remessa TED e Razão Analítico - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

- Pagamentos não contabilizados e não autorizados no montante de R$274.305,43.

As Ordens de Pagamento citadas pelo gestor em sua manifestação não se referem à conta específica do bloco de financiamento em Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar do Fundo Municipal de Aquidauana/MS (c/c 006/624004-9, ag. 6157, Caixa Econômica Federal - CEF), o que indicaria inclusive possível prática de pagamentos em duplicidade.

Vale dizer que, a despeito de o gestor citar os documentos contábeis em sua justificativa, nenhuma documentação comprobatória foi encaminhada. Abaixo segue o resumo de sua manifestação:

Tabela - Relação de débitos mediante pagamentos não autorizados (janeiro/2016 a março/2017)

extrato bancário			justificativa gestor		
Data Mov	**Doc. Histórico**	**Valor (R$)**	**OP**	**NE**	**Beneficiado**
05/01/2016	DB CONVEN	- 6.132,00			
06/01/2016	DB CONVEN	- 1.701,17			
11/01/2016	DB CONVEN	- 674,70			
14/01/2016	DB CONVEN	- 17.504,12			
21/01/2016	DB CONVEN	- 16.922,07			
22/01/2016	DB CONVEN	- 1.122,00			
25/02/2016	ENVIO TED	- 25.627,88			
26/02/2016	PAG BOLETO	- 156,50			
29/02/2016	PAG BOLETO	- 366,52			
07/03/2016	DB CONVEN	- 769,00			
17/03/2016	DB CONVEN	- 1.481,09			
22/03/2016	DB CONVEN	- 1.481,09			
06/04/2016	DB CONVEN	- 260,00			
08/04/2016	TEV MESM T	- 6.552,00			
25/05/2016	DB CONVEN	- 51.987,00	432/2016	547/2016	AAAH
14/10/2016	ENVIO TED	- 1.300,88	-	1002 e 1003/2016	Enzo Veículos
07/11/2016	ENVIO TED	- 4.517,46	-	518/2016	Kelli C. de Souza-ME
19/12/2016	ENVIO TED	- 720,00	-	-	-
29/03/2017	ENVIO TED	- 133.908,95	195/2017	149/2017	AAAH
29/03/2017	ENVIO TED	- 1.121,00	222/2017	-	MS Diagnóstica
		-274.305,43			

Fonte: Extrato Bancário, Relação de OP e RP e Razão Analítico - c/c 006/624004-9, ag. 6157, CEF.

- Fragilidade dos controles internos contábeis: prática indevida de pagamento de despesas sem prévia anuência do setor contábil e autorização do ordenador de despesa.

Em sua manifestação, o gestor municipal corrobora as constatações identificadas quanto à fragilidade dos controles internos.

Vale esclarecer, no entanto, que, diferentemente do que manifesta o gestor, os pagamentos devem ocorrer não necessariamente no mesmo dia de seu ordenamento, mas em momento ou data posterior à emissão da respectiva ordem de pagamento.

3. Conclusão

Constatou-se a inobservância ao regime jurídico-constitucional próprio pela Prefeitura Municipal na gestão de bens e serviços requisitados ao Hospital da Cidade, visto que extrapola a abrangência legal da requisição administrativa ao determinar, por decreto, a intervenção em sua personalidade jurídica, assumindo inclusive poderes para dispor de seu ativo financeiro, o que vai de encontro ao disposto na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, art. 15, XIII, e também no Código Civil, arts. 1.228 e 1.196. Essa falha ocasiona conflito de interesses no âmbito da gestão e do controle municipais, o que inclusive foi causa de algumas constatações presentes neste relatório.

No âmbito dos profissionais de saúde, identificaram-se inconsistências de cargas horárias ou acumulação de cargos públicos em 56,5% dos médicos contratados pelo Município e 96,15% daqueles contratados pelo Hospital da Cidade.

Com relação às contratualizações, verificou-se a correta instituição da Comissão de Acompanhamento da Contratualização, em conformidade com a Portaria GM/MS nº 3.410/2013, porém, observou-se que, na prática, menos da metade de seus membros formalmente designados compareceram às reuniões, ou seja, as deliberações dessa Comissão ocorrem por meio de pessoal estranho à composição formalmente designada.

Em complemento, foi constatado que os instrumentos formais e contratualização não cumprem com os requisitos mínimos constantes da Portaria supramencionada e que o procedimento de definição, pelo Município, de metas e indicadores de desempenho apresenta fragilidade.

Constatou-se, também, o descumprimento do Termo de Contratualização nº 01/2011, firmado com a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (Hospital da Cidade), com relação aos repasses de recursos, que foram efetuados com menor vinculação ao cumprimento de metas do que o determinado.

Detectou-se fragilidade no procedimento de monitoramento, pelo Município, das condições acordadas nos Termos de Contratualização firmados, bem como a falta de segregação de funções e o conflito de interesses nesse âmbito, fatos que aumentam risco de comprometimento da qualidade dos serviços prestados e de desvio de recursos públicos.

Por fim, no tocante à gestão financeira dos recursos do bloco de financiamento de Média e Alta Complexidade, verificou-se a falta de comprovação da aplicabilidade de despesas que totalizam R$1.388.305,43 e a perda de rastreabilidade na aplicação de R$1.114.000,00 devido à movimentação bancária indevida entre contas do Fundo Municipal de Saúde. Também foi detectada fragilidade dos controles internos contábeis, ocasionada pela prática indevida de pagamento de despesas sem prévia anuência do setor contábil e autorização do ordenador de despesa.

Ordem de Serviço: 201700522
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE AQUIDAUANA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 11.890.574,20

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 12 de abril de 2017 na Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, sobre a aplicação dos recursos da programação 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica transferidos do Fundo Nacional de Saúde à conta específica do bloco de financiamento no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2017, totalizando R$ 13.309.804,46.

A análise realizada buscou avaliar a gestão dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde, de forma a fiscalizar a execução das despesas de maior relevância não avaliadas em ordens de serviço específicas e de cunho finalístico.

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. Os recursos federais avaliados não foram movimentados, em sua totalidade, na conta específica da Atenção Básica.

Fato

A presente ação tem como objetivo avaliar a gestão dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais quanto à sua movimentação na conta específica do Bloco da Atenção Básica em Saúde no âmbito da Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS. Para tanto, solicitou-se à Prefeitura que disponibilizasse os extratos bancários da conta corrente onde foram creditados os recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica oriundos do Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS, no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016.

Com base em consulta ao site do Fundo Nacional de Saúde verificou-se que, no período acima mencionado, o montante dos recursos financeiros destinados ao Bloco de Atenção Básica em Saúde geridos pelo Fundo Municipal de Aquidauana/MS, creditados na Conta Corrente específica nº 624002-2, Agência 6157, da Caixa Econômica Federal, totalizaram R$ 11.890.574,20 conforme demonstrado a seguir:

Tabela 01 – Recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde no período de 01/01/2015 a 31/12/2015 repassados pelo FNS para o Fundo Municipal de Aquidauana/MS

BLOCO ATENÇÃO BÁSICA EXERCÍCIO DE 2015		
Componente	**Ação/Serviço/Estratégia**	**Valor Total**
Piso da Atenção Básica Variável	Agentes Comunitários de Saúde - ACS	R$ 1.119.456,00
Piso da Atenção Básica Variável	Assistência Financeira Complementar - ACS - 95 Por Cento	R$ 20.229,30
Piso da Atenção Básica Variável	Fortalec. de Pol. Afetas à Atuação da Estratégia de ACS - 5 Por Cento	R$ 1.064,70
Piso da Atenção Básica Variável	Inc Adic Assistência Financeira Complementar - ACS - 95 Por Cento	R$ 4.816,50
Piso da Atenção Básica Variável	Inc Adic Fort Pol Afetas à Atuação da Estrat de ACS - 5 Por Cento	R$ 253,50
Piso da Atenção Básica Variável	Incentivo Adcional Ao Programa de Agentes Comunitarios De Saude	R$ 90.246,00
Piso da Atenção Básica Variável	Incentivo para Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário	R$ 35.910,00
Piso da Atenção Básica Fixo - PAB Fixo	PAB Fixo	R$ 1.286.403,96
Piso da Atenção Básica Variável	Núcleos de Apoio a Saúde da Família – NASF	R$ 240.000,00
Piso da Atenção Básica Variável	Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade - PMAQ (Rab-Pmaq-Sm)	R$ 1.135.000,00
Piso da Atenção Básica Fixo - PAB Fixo	Programa de Requalificação de UBS - Reformas	R$ 160.751,10
Piso da Atenção Básica Variável	Programa Saúde Na Escola (Rab-Sesc-Sm)	R$ 22.181,18
Piso da Atenção Básica Variável	Saúde Bucal - SB	R$ 428.160,00
Piso da Atenção Básica Variável	Saúde da Família - SF	R$ 1.181.160,00
TOTAL GERAL		**R$ 5.725.632,24**

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (http://www.fns.saude.gov.br/)

Tabela 02 – Recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde no período de 01/01/2016 a 31/12/2016 repassados pelo FNS para o Fundo Municipal de Aquidauana/MS

BLOCO ATENÇÃO BÁSICA EXERCÍCIO DE 2016		
Componente	**Ação/Serviço/Estratégia**	**Valor Total**
Piso da Atenção Básica Fixo - PAB Fixo	Incremento Temporario Do Piso De Atencao Basica - Parcela Unica	R$ 195.000,00
Piso da Atenção Básica Fixo - PAB Fixo	Pab Fixo	R$ 1.286.403,96
Piso da Atenção Básica Variável	Agentes Comunitarios De Saude - Acs	R$ 1.057.602,00
Piso da Atenção Básica Variável	Assistencia Financeira Complementar - Acs - 95 Por Cento	R$ 177.247,20

Piso da Atenção Básica Variável	Fortalec. De Pol. Afetas A Atuacao Da Estrategia De Acs - 5 Por Cento	R$ 9.328,80
Piso da Atenção Básica Variável	Inc Adic Assistencia Financeira Complementar - Acs - 95 Por Cento	R$ 28.899,00
Piso da Atenção Básica Variável	Inc Adic Fort Pol Afetas A Atuacao Da Estrat De Acs - 5 Por Cento	R$ 1.521,00
Piso da Atenção Básica Variável	Incentivo Adcional Ao Programa De Agentes Comunitarios De Saude	R$ 65.910,00
Piso da Atenção Básica Variável	Incentivo Para Atencao A Saude No Sistema Penitenciario	R$ 9.450,00
Piso da Atenção Básica Variável	Nucleos De Apoio A Saude Da Familia - Nasf	R$ 260.000,00
Piso da Atenção Básica Variável	Programa De Melhoria Do Acesso E Da Qualidade - Pmaq (Rab-Pmaq-Sm)	R$ 1.283.200,00
Piso da Atenção Básica Variável	Saude Bucal - Sb	R$ 463.840,00
Piso da Atenção Básica Variável	Saude Da Familia - Sf	R$ 1.326.540,00
TOTAL GERAL		**R$ 6.164.941,96**

Fonte: Site do Fundo Nacional de Saúde (http://www.fns.saude.gov.br)

Ao analisar-se a documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, constatou-se que o montante de R$ 898.708,99 havia sido transferido no período analisado para a Conta Corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil, pertencente ao Fundo Municipal de Saúde, correspondendo a 7,56% dos recursos depositados pelo FNS na conta específica do Bloco da Atenção Básica. A tabela a seguir relaciona os valores transferidos:

Tabela 03 – Recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde transferidos da conta específica para a Conta Corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil no período de 01/01/2015 a 31/12/2016

Data	Histórico	Valor
12/02/2015	ENVIO TED	R$ 120.280,00
05/03/2015	TEV MESM T	R$ 77.364,00
21/05/2015	ENVIO TED	R$ 43.171,73
11/06/2015	ENVIO TED	R$ 47.726,69
13/10/2015	ENVIO TED	R$ 134.500,00
19/11/2015	ENVIO TED	R$ 25.366,57
05/05/2016	ENVIO TED	R$ 153.500,00
30/09/2016	TEV MESM T	R$ 96.000,00
03/10/2016	TEV MESM T	R$ 96.000,00
02/12/2016	TEV MESM T	R$ 104.800,00
Total		**R$ 898.708,99**

Fonte: Extrato da Conta Corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil

Com base em análise dos extratos bancários da Conta Corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil, não foram identificados nessa conta corrente créditos de recursos financeiros oriundos de outras contas do Fundo Municipal de Saúde ou de outras fontes além dos valores transferidos da conta específica do Bloco da Atenção Básica.

Com efeito, os recursos financeiros transferidos para a referida conta corrente correspondem aos valores repassados pelo FNS associados ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ, estratégia que compõe o piso variável do Bloco de Atenção em Saúde.

Além de se transferir os recursos do Bloco à conta corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil, as despesas posteriormente realizadas com os recursos financeiros do PMAQ foram pagas aos fornecedores mediante emissão de cheques ao invés de transferências eletrônicas.

Sendo assim, o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que o dispositivo veda a transferência de recursos da conta específica do Bloco de Financiamento para contas cujos titulares não sejam fornecedores ou prestadores de bens e serviços aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados aos objetivos do bloco – art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007 –, visando-se assim a preservar a rastreabilidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

> *"Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais*.
>
> *§ 1º A movimentação dos recursos será realizada* ***exclusivamente*** *por* ***meio eletrônico****, mediante* ***crédito em conta corrente*** *de* ***titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços*** *devidamente identificados. "* (original sem grifo)

Manifestação da Unidade Examinada

Primeiramente, pontua-se que o Relatório Preliminar foi remetido por esta CGU-Regional/MS para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício nº 13.595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, com o prazo de manifestação de 10 (dez) dias úteis, a contar de seu recebimento.

De forma extemporânea, findado o prazo de manifestação por parte do gestor, essa CGU-Regional/MS recebeu, no dia 22 de setembro de 2017, a resposta da Prefeitura de Aquidauana, por meio de documentação datada de 21 de setembro de 2017, onde constam as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, em relação à constatação onde se aponta que os recursos federais avaliados não foram movimentados, em sua totalidade, na conta específica da Atenção Básica, a Prefeitura de Aquidauana/MS apresentou a seguinte resposta:

> ***"10) - Os recursos federais avaliados não foram movimentados, em sua totalidade, na conta especifica da Atenção Básica.***
> *Conforme avaliação da gestão dos recursos transferidos para custeio das ações governamentais, constatou-se que parte de alguns recursos foram transferidos para outras contas correntes do Fundo Municipal de Saúde com a finalidade de facilitar a aplicação nas especificas ações.*
> *Informamos que até o presente momento não tínhamos conhecimento que essa pratica é indevida, de maneira que igualmente informamos também que em nenhum momento houve má-fé e nem pretendíamos possibilitar a aplicação do recurso em outro tipo de ação não vinculada ao programa, como dito anteriormente seria*

apenas uma maneira de facilitar e ter uma visão especifica e melhorada da entrada e aplicação dos recursos, já que na conta entram todas as ações e estratégias do Bloco da Atenção Básica.
Portanto, como houve apontamento da Controladoria nesse tópico especifico, nos comprometemos a sanar a irregularidade verificada, em nome da boa gestão e aplicação dos recursos públicos em saúde."

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação onde se aponta que os recursos financeiros federais do Bloco da Atenção Básica não foram movimentados, em sua totalidade, na conta especifica, na manifestação apresentada em 22 de setembro de 2017, pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS é afirmado que os recursos foram transferidos para outras contas correntes do Fundo Municipal de Saúde com a finalidade de facilitar a aplicação nas especificas ações. A Prefeitura também alega que não tinha conhecimento de que essa pratica era indevida e que se compromete a sanar a irregularidade indevida.

Constatou-se ainda que além de se transferir os recursos do Bloco da Atenção Básica da conta específica para a conta corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil, as despesas posteriormente realizadas com os recursos financeiros transferidos foram pagas aos fornecedores mediante emissão de cheques ao invés de transferências eletrônicas. No entanto, não houve manifestação da Prefeitura a esse respeito.

Portanto, em que pese a afirmação do gestor de que os recursos financeiros transferidos da conta corrente específica do Bloco da Atenção Básica terem sido aplicados em ações vinculadas ao programa, a prática adotada encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que o dispositivo veda a transferência de recursos da conta específica do Bloco de Financiamento para contas cujos titulares não sejam fornecedores ou prestadores de bens e serviços aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados aos objetivos do bloco, visando-se assim a se preservar a rastreabilidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

> *"Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto* ***serão depositados e mantidos em conta específica*** *aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.*
>
> *§ 1º A movimentação dos recursos será realizada* ***exclusivamente*** *por* ***meio eletrônico****, mediante* ***crédito em conta corrente*** *de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. "* (Original sem grifo)

2.2.2. Despesas não comprovadas realizadas com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde na ordem de R$ 9.322.133,12.

Fato

A ação de controle teve como objetivo avaliar a aplicabilidade dos recursos financeiros transferidos ao bloco de financiamento em despesas voltadas ao atendimento à população com ações e serviços de saúde; e de identificar se os recursos foram geridos exclusivamente

pelo Secretário Municipal de Saúde, conforme art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

> "*Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:*
>
> *I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;*
>
> *II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e*
>
> *III - **no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde** ou órgão equivalente*" (original sem grifo).

Com base nos extratos bancários da Conta Corrente nº 624002-2, Agência 6157, da Caixa Econômica Federal onde foram creditados os recursos do Bloco de Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde de Aquidauana/MS, selecionou-se para análise amostra das despesas realizadas cujos valores representam 80% do montante realizado entre 01 de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2016. A tabela a seguir demonstra o montante dos valores relacionados à amostra selecionada:

Tabela 01 – Valores Analisados (amostra)

Período	Montante das despesas	Montante da Amostra Analisada	Percentual Analisado
01/01/2015 a 31/12/2015	R$ 6.732.050,63	R$ 5.399.079,30	80,20 %
01/01/2016 a 31/12/2016	R$ 6.577.753,83	R$ 5.275.851,77	80,21 %
Total	R$ 13.309.804,46	R$ 10.674.931,07	80,20 %

Fonte: Extrato Bancário da Conta Corrente nº 624002-2, Agência 6157 da Caixa Econômica Federal.

Cabe ressaltar, que por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700522/002 de 06 de abril de 2017, diligenciou-se a Prefeitura Municipal de Aquidauana para que apresentasse os comprovantes das despesas constantes da amostra selecionada.

Com base na análise da documentação apresentada pela Prefeitura de Aquidauana, verificou-se que apenas 9,81 % das despesas realizadas da amostra selecionada, correspondem a ações vinculadas à atenção básica. No entanto, somente para esse percentual da amostra selecionada o gestor municipal disponibilizou a documentação comprobatória dos gastos realizados (Notas Fiscais, Recibos, Notas de Empenho e Ordens Bancárias). O montante relacionado a esse percentual é de R$ 1.047.015,32.

Em relação ao montante de R$ 9.322.133,12 que corresponde a 87,33% dos gastos que compõem a amostra analisada, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS não disponibilizou documentação que comprovasse de forma inequívoca a aplicação dos recursos financeiros em ações vinculadas à Atenção Básica. Por sua vez, o valor de R$ 305.782,63 que representa 2,86% da amostra, diz respeito a um débito indevido realizado em 29 de janeiro de 2016 na conta específica da Atenção Básica, todavia esse valor foi estornado para a conta em 03 de fevereiro de 2016.

Contabilmente, as despesas que ficaram sem a devida comprovação dizem respeito a pagamento de fornecedores, folha de pagamento de pessoal e transferência de recursos do PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica, para Conta Corrente nº 58.042-2 da Agência nº 123-6. A tabela a seguir demonstra os valores analisados:

Tabela 02 – Despesas realizadas com recurso do Bloco Atenção Básica no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016 sem a devida comprovação documental

Objeto da despesa	Percentual em relação ao total da amostra	Montante Gasto
Folha de Pagamento	68,79%	R$ 7.343.240,43
Despesas com fornecedores	10,12%	R$ 1.080.183,70
Transferência para conta BB 58042-2 Ag 123-6 FMS Aquidauana FNS PAB (Recursos do PMAQ) (1)	8,42%	R$ 898.708,99
Total	**87,33 %**	**R$ 9.322.133,12**

Fonte: Ordens Bancárias e Razão dos recursos do Bloco Atenção Básica relativos ao período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016. (1) PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

(i) Despesas sem aplicabilidade comprovada supostamente realizadas com a Folha de Pagamento de Pessoal no montante de R$ 7.343.240,43.

No que diz respeito ao montante de R$ 7.343.240,43 que a Prefeitura informou ter utilizado para pagamento de salário de servidores, não foi apresentada documentação que identificasse o nome, cargo e lotação dos servidores cujos salários teriam sido pagos com recursos financeiros oriundos da conta específica do Bloco da Atenção Básica. Referidas informações são necessárias para que se comprove que os beneficiários eram servidores ativos contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica, ou seja, deve ficar comprovado que o pagamento desses salários foi efetuado de acordo com a orientação prevista no Art. 6º § 2º da Portaria n. º 204 de 29 de janeiro de 2007.

> *"Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.*
> *[...]*
> *§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.025 de 24.08.2011)*
>
> *I - servidores inativos;*
> *II - **servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde**;*
> *III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;"* (original sem grifo)

O quadro a seguir relaciona os valores informados pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, que foram utilizados para pagamento de pessoal:

Tabela 03 – Despesas com pessoal sem comprovação documental.

Data	Histórico constante no extrato bancário	Valor
05/01/2015	ENVIO TED	R$ 390.000,00
02/02/2015	ENVIO TED	R$ 250.000,00
02/02/2015	ENVIO TED	R$ 45.000,00
27/02/2015	ENVIO TED	R$ 210.000,00
06/03/2015	ENVIO TED	R$ 277.240,43
31/03/2015	ENVIO TED	R$ 200.000,00
17/04/2015	DEB AUTOR	R$ 100.000,00
04/05/2015	ENVIO TED	R$ 350.000,00
02/06/2015	ENVIO TED	R$ 350.000,00
03/07/2015	ENVIO TED	R$ 415.000,00
07/07/2015	ENVIO TED	R$ 60.000,00
04/08/2015	ENVIO TED	R$ 485.000,00
03/09/2015	ENVIO TED	R$ 250.000,00
13/10/2015	ENVIO TED	R$ 360.000,00
05/11/2015	ENVIO TED	R$ 250.000,00
11/01/2016	DB CONVEN	R$ 227.000,00
28/01/2016	ENVIO TED	R$ 170.000,00
22/02/2016	ENVIO TED	R$ 200.000,00
01/03/2016	ENVIO TED	R$ 200.000,00
17/03/2016	ENVIO TED	R$ 200.000,00
29/03/2016	ENVIO TED	R$ 250.000,00
30/05/2016	ENVIO TED	R$ 150.000,00
07/07/2016	ENVIO TED	R$ 180.000,00
14/07/2016	ENVIO TED	R$ 130.000,00
01/08/2016	ENVIO TED	R$ 200.000,00
24/08/2016	ENVIO TED	R$ 100.000,00
12/09/2016	ENVIO TED	R$ 214.000,00
22/09/2016	ENVIO TED	R$ 200.000,00

Data	Histórico constante no extrato bancário	Valor
07/11/2016	ENVIO TED	R$ 200.000,00
22/11/2016	ENVIO TED	R$ 80.000,00
29/11/2016	ENVIO TED	R$ 120.000,00
15/12/2016	ENVIO TED	R$ 230.000,00
27/12/2016	ENVIO TED	R$ 300.000,00
Valor Total		**R$ 7.343.240,43**

Fonte: Extratos bancários da Conta Corrente nº 624002-2, Agência 6157, da Caixa Econômica Federal

(ii) Despesas sem aplicabilidade comprovada supostamente realizadas com fornecedores no montante de R$ 1.080.183,70.

Os gastos a seguir relacionados dizem respeito a valores debitados na Conta Corrente nº 624002-2, Agência 6157, da Caixa Econômica Federal e que segundo consta no Razão Contábil e na Relação de Ordens de Pagamento foram utilizados para pagamento de fornecedores. No entanto, para referidas despesas não houve apresentação de documentação comprobatória.

Tabela 04 – Despesas com fornecedores sem comprovação documental.

Data	Histórico	Fornecedor	Valor
26/01/2015	ENVIO TED	Dental Dourados	R$ 34.070,00
10/02/2015	DEB AUTOR	Não identificado	R$ 37.257,00
13/03/2015	ENVIO TED	Cirurgica MS	R$ 26.700,90
17/06/2015	ENVIO TED	Posto Jato	R$ 27.152,32
22/07/2015	ENVIO TED	Não identificado	R$ 54.355,47
31/07/2015	ENVIO TED	Delta Med	R$ 42.373,80
07/08/2015	DEB AUTOR	Diversos	R$ 35.208,56
04/09/2015	DEB AUTOR	Não identificado	R$ 28.671,93
02/10/2015	DEB AUTOR	Não identificado	R$ 31.213,75
21/10/2015	DB CONVEN	Edmilso Vieira Brito R$ 21.031,65 e Pharmacenter R$ 5.455,00	R$ 26.486,65
27/10/2015	DB CONVEN	Não identificado	R$ 49.029,78
09/11/2015	DB CONVEN	Não identificado	R$ 40.522,20
09/11/2015	DB CONVEN	CLR	R$ 25.437,00
09/11/2015	DB CONVEN	Não identificado	R$ 22.451,52
10/12/2015	DB CONVEN	Não identificado	R$ 200.000,00
06/04/2015	DB CONVEN	Alexandre Zanboni (O valor total do débito é R$ 36.000,00, no entanto só foi comprovado R$ 27.000,00)	R$ 9.000,00
08/04/2016	DB CONVEN	TDR (O valor total do débito é R$ 28.139,17, no entanto só foi comprovado R$ 25.211,52)	R$ 2.927,65
06/06/2016	ENVIO TED	Delta Med	R$ 68.214,49
26/09/2016	ENVIO TED	Dental Dourados	R$ 70.605,00
18/10/2016	ENVIO TED	Delta Med	R$ 148.551,16

07/11/2016	ENVIO TED	Não identificado	R$ 32.773,68
29/12/2016	ENVIO TED	Delta Med	R$ 67.180,84
Valor Total			**R$ 1.080.183,70**

Fonte: Razão Contábil da Conta Corrente nº 624002-2, Agência 6157, da Caixa Econômica Federal, Relação de Ordens de Pagamento referente aos exercícios de 2015 e 2016.

(iii) Perda de rastreabilidade na aplicação de R$ 898.708,99 decorrente de transferência bancária indevida para conta do Fundo Municipal de Saúde.

Na amostra analisada, constam as seguintes despesas cujo montante totaliza R$ 898.708,99:

Tabela 05 – Recursos financeiros do PAB transferidos para Conta Corrente do Banco do Brasil nº 58.042-2 Agência nº 123-6

Data	Aplicação do gasto informada pela Prefeitura	Valor
12/02/2015	ENVIO TED	R$ 120.280,00
05/03/2015	TEV MESM T	R$ 77.364,00
21/05/2015	ENVIO TED	R$ 43.171,73
11/06/2015	ENVIO TED	R$ 47.726,69
13/10/2015	ENVIO TED	R$ 134.500,00
19/11/2015	ENVIO TED	R$ 25.366,57
05/05/2016	ENVIO TED	R$ 153.500,00
30/09/2016	TEV MESM T	R$ 96.000,00
03/10/2016	TEV MESM T	R$ 96.000,00
02/12/2016	TEV MESM T	R$ 104.800,00
Total		**R$ 898.708,99**

Fonte: Extratos bancários da Conta Corrente nº 624002-2, Agência 6157, da Caixa Econômica Federal

O montante de R$ 898.708,99 foi transferido pelo gestor municipal da conta específica do Bloco da Atenção Básica para a Conta Corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil, pertencente ao Fundo Municipal de Saúde.

A Prefeitura de Aquidauana disponibilizou cópia dos extratos bancários da Conta Corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil para se comprovar que os referidos recursos foram creditados na mencionada conta do Banco do Brasil. Não foi identificado créditos nessa conta corrente de recursos financeiros oriundos de outras fontes do Fundo Municipal de Saúde além dos valores que foram transferidos da conta específica do Bloco da Atenção Básica.

Conforme consta nos extratos bancários da Corrente nº 58.042-2, Agência 123-6 do Banco do Brasil, as despesas realizadas com os recursos financeiros do PMAQ foram pagas mediante emissão de cheques, no entanto, muito embora tenha sido formalmente solicitada à Prefeitura, não foi apresentada documentação comprobatória das despesas realizadas.

Portanto, ao analisar a documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, com o objetivo de se avaliar a gestão dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde, no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016, e de se verificar se os recursos foram utilizados na Atenção Básica em Saúde e geridos exclusivamente pelo Secretário Municipal de Saúde, não restou comprovada a regular aplicação do montante de R$ 9.322.133,12 em ações e serviços de saúde no atendimento à população do município, em virtude da restrição de escopo imposta pela indisponibilidade das documentações comprobatórias das despesas solicitadas ao gestor municipal.

A Lei Federal nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, preconiza que:

> *"Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.*
>
> *§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.*"

Manifestação da Unidade Examinada

Primeiramente, pontua-se que o Relatório Preliminar foi remetido por esta CGU-Regional/MS para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício nº 13.595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, com o prazo de manifestação de 10 (dez) dias úteis, a contar de seu recebimento.

De forma extemporânea, findado o prazo de manifestação por parte do gestor, essa CGU-Regional/MS recebeu, no dia 22 de setembro de 2017, a resposta da Prefeitura de Aquidauana, por meio de documentação datada de 21 de setembro de 2017, onde constam as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, em relação à constatação onde se aponta ausência de comprovação documental dos gastos com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde, a Prefeitura de Aquidauana/MS apresentou a seguinte resposta:

> *"**11) - Ausência de comprovação documental dos gastos com recursos do bloco de Atenção Básica em Saúde***
> *Na visita e esta secretaria, a CGU solicitou vários processos na qual comprovassem a utilização dos recursos nas ações vinculadas a atenção básica, no entanto não foram localizados vários destes, pelo mesmo motivo justificado acima.*
> *Referente a pagamentos relacionados a PMAQ, da conta especifica para a conta corrente 58042-2 na agencia 0123-6 do Banco do Brasil, depois do período de maio de 2016 não houve mais esse tipo de transferência, e sim foram feitos para a conta corrente n° 352-5 da Caixa Econômica Federal.*

Esse ano já não efetuou mais transferências desses recursos para outras contas ficando o recurso PMAQ na conta especifica da Atenção Básica.

11.a) - Despesas com a folha de pagamento de pessoal no montante de RS 7.343.240,43

A Secretaria de Saúde do Município de Aquidauana informa que os valores retirados do bloco da Atenção Básica para compor a folha de pagamento de pessoal foram exclusivamente para pagamento de servidores ativos que desempenham função no respectivo bloco previsto no Plano de Saúde.

Para que pudéssemos ter uma base do valor a ser retirado para tal finalidade, procuramos o setor de RH da Secretaria para que nos informasse por Unidade de Saúde a folha de pagamento Bruta, o que gerou um valor bem acima das transferências efetuadas retiradas do bloco.

A folha da Secretaria de Saúde de Aquidauana/MS, fica em torno de mais ou menos RS 1.200.000,00 sendo RS 550.000,00 da Atenção Básica, em servidores ativos que desempenham funções diretamente ligadas aos serviços relativos ao Bloco, equivalente a 45% da folha bruta.

O sistema do RH da Secretaria Municipal de Saúde não emite relatórios separadamente por bloco de financiamento, essas informações foram coletadas manualmente e elaboradas pela servidora do referido setor.

Referente ao TED s enviados para tal finalidade conforme relacionados na Tabela 03 - Despesa com pessoal sem comprovação documental, estamos enviando em anexo Razão Analítico para Conciliação Bancária do período de 01/05/2016 até 31/12/2016, anterior a esse período, não havia na secretaria setor financeiro responsável, era tudo desempenhado pela Prefeitura Municipal de Aquidauana por servidores que já não encontram se mais na função.

11.b) - Despesas com fornecedores no montante de RS 1.080.183,70

11.c) - Transferência para conta corrente do Banco do Brasil n.° 58.042-2, Agência n.° 123-6 - FMS Aquidauana PAB (Recursos do PMAQ 1), no montante de RS 898.708,99

As transferências realizadas no período de setembro a dezembro de 2016, nos valores de RS 96.000,00 e 104.800,00, foram transferidas para a Conta 352-5 da Caixa Econômica, apenas repassamos para uma conta criada para atender e facilitar as aplicações da PMAQ."

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação onde se aponta ausência de comprovação documental dos gastos com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde, os argumentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS em 22 de setembro de 2017 não foram suficientes para solucionar a irregularidade descrita, pelos seguintes motivos:

(i) Despesas com a Folha de Pagamento de Pessoal no montante de R$ 7.343.240,43

Na justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana, consta que a Secretaria de Saúde do Município de Aquidauana informa que os valores retirados do bloco da Atenção Básica para compor a folha de pagamento de pessoal foram exclusivamente para pagamento de servidores ativos que desempenham função no respectivo bloco previsto no Plano de Saúde. No entanto, não foi apresentada documentação que identificasse o nome, cargo e lotação dos servidores cujos salários teriam sido pagos com recursos financeiros oriundos da conta específica do Bloco da Atenção Básica.

Informa-se, na manifestação apresentada pela Prefeitura, que o sistema do RH da Secretaria Municipal de Saúde não emite relatórios separadamente por bloco de financiamento, essas informações foram coletadas manualmente e elaboradas pela servidora do referido setor. Sendo assim, o Gestor Municipal conclui a sua justificativa a esse respeito informando que, anexo ao documento em que são apresentadas as suas argumentações, segue o Razão Analítico para Conciliação Bancária do período de 01 de maio de 2016 a 31 de dezembro de 2016, e que, anterior a esse período, não havia na secretaria setor financeiro responsável, pois era tudo desempenhado pela Prefeitura Municipal de Aquidauana por servidores que já não se encontram mais na função.

Além do fato de que o Razão Analítico para Conciliação Bancária, não serviria como documento hábil para identificar os beneficiários das despesas com pessoal, pois nele não constam nome, cargo e lotação dos servidores, o referido Razão não foi encaminhado pela Prefeitura.

Desse modo, em relação ao montante de R$ 7.343.240,43 que a Prefeitura informou ter utilizado para pagamento de salário de servidores, não foi apresentada documentação que identificasse o nome, cargo e lotação dos servidores cujos salários teriam sido pagos com recursos financeiros oriundos da conta específica do Bloco da Atenção Básica. Referidas informações são necessárias para que se comprove que os beneficiários eram servidores ativos contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica, ou seja, deve ficar comprovado que o pagamento desses salários foi efetuado de acordo com a orientação prevista no Art. 6º § 2º da Portaria n. º 204 de 29 de janeiro de 2007.

> *"Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.*
> *[...]*
> *§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.025 de 24.08.2011)*

(ii) Despesas com fornecedores no montante de R$ 1.080.183,70

O montante de R$ 1.080.183,70 diz respeito a valores debitados na Conta Corrente nº 624002-2, Agência 6157, da Caixa Econômica Federal e que segundo consta no Razão Contábil e na Relação de Ordens de Pagamento foram utilizados para pagamento de fornecedores. No entanto, na justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS em 22 de setembro de 2017, não houve manifestação a respeito dessa

irregularidade e nem disponibilização de documentos comprovando a aplicação desses recursos em ações vinculadas à Atenção Básica.

(iii) Transferência para Conta Corrente do Banco do Brasil nº 58.042-2 Agência nº 123-6 FMS Aquidauana FNS PAB (Recursos do PMAQ) (1), no montante de R$ 898.708,99.

A Prefeitura informou que as transferências relacionadas ao PMAQ, da conta especifica para a conta corrente 58042-2 na agencia 0123-6 do Banco do Brasil, depois do período de maio de 2016 não foram mais realizadas, e que as transferências foram feitas para a conta corrente n° 352-5 da Caixa Econômica Federal. Afirmou ainda que no ano de 2017 não efetuou mais transferências desses recursos para outras contas ficando o recurso PMAQ na conta especifica da Atenção Básica.

Em que pese a Prefeitura ter afirmado que no ano de 2017 não efetuou mais transferências dos recursos do PMAQ para outras contas, não foram apresentas informações que comprovassem a aplicação do montante de R$ 898.708,99 em despesas relacionadas ao objetivo do PMAQ.

Portanto, conclui-se que os argumentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS em 22 de setembro de 2017 não foram suficientes para ilidir a irregularidade onde se aponta ausência de comprovação documental de gastos com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde no montante total de R$ 9.322.133,12.

2.2.3. Processos Licitatórios relacionados a gastos com recursos do Bloco de Atenção Básica não disponibilizados.

Fato

Trata-se de análise da gestão dos recursos financeiros transferidos para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde, a fim de se identificar a ocorrência de situações que venham a restringir a competitividade dos processos licitatórios.

Com base no razão contábil, selecionou-se amostra aleatória dos seguintes processos licitatórios que deram origem a despesas realizadas no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016 com recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde:

Tabela 01 – Processos Licitatórios referentes às despesas realizadas no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016

Nº da Licitação	Objeto	Fornecedor	Valor gasto no período
Pregão Presencial nº 71/2013	Contratação de empresa especializada em locação de impressoras, copiadoras, para atender a GESAU.	ALEXANDRE ZAMBONI – ME / CNPJ nº 12.710.639/0001-40	R$ 18.000,00
Pregão Presencial nº 38/2015	Aquisição de materiais de expediente para atender os ESF e todas as unidades ligadas a GESAU, conforme descrito em anexo do edital.	J.H.D DA SILVA & CIA LTDA – ME / CNPJ nº 12.085.470/0001-84	R$ 29.806,20
Pregão	Aquisição de 120 mil litros de	POSTO JATO	R$ 137.961,29

Presencial nº 41/2015	gasolina comum para atender a GESAU por um período de 12 meses.	SERVIÇOS LTDA / 03.058.658/0001-42	
Pregão Presencial nº 42/2015	Aquisição de 15 mil litros de óleo diesel S10 para atender a Gerência Municipal de Saúde e Saneamento por um período de 12 meses.	POSTO JATO SERVIÇOS LTDA / 03.058.658/0001-42	
Pregão Presencial nº 43/2015	Aquisição de 30 mil litros de óleo diesel para atender a Gerencia Municipal de Saúde e Saneamento por um período de 12 meses.	POSTO JATO SERVIÇOS LTDA / 03.058.658/0001-42	
Pregão Presencial nº 63/2015	Aquisição de 42 (quarenta e dois) computadores, 12 (doze) notebooks e 12 (doze) tablets, para atender o programa SUS, ab. ESFs / Atenção Básica da Gerência Municipal de Saúde.	J.H.D DA SILVA & CIA LTDA – ME / CNPJ nº 12.085.470/0001-84	R$ 115.080,00
Pregão Presencial nº 53/2015	Aquisição de materiais de uso hospitalar para atender os ESF e todas as unidades de saúde da GESAU.	Vários fornecedores	R$ 169.206,10
Pregão Presencial nº 51/2016	Aquisição futura de materiais de uso hospitalar para atender os ESFs, CEM e todas as Unidades de Saúde do Município.	Vários fornecedores	R$ 570.346,50
Pregão Presencial nº 57/2016	Aquisição de 12.000 litros de gasolina comum, 10.000 litros de óleo diesel S 10 e 5.000 litros de óleo diesel comum, para atender a frota da GESAU.	POSTO JATO SERVIÇOS LTDA / 03.058.658/0001-42	R$ 93.607,08
	Total Geral		**R$ 1.134.007,17**

Fonte: Razão Contábil - Bloco de Atenção Básica em Saúde - FMS

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700522/002 de 06 de abril de 2017, solicitou-se à Prefeitura Municipal de Aquidauana que disponibilizasse para análise os processos acima relacionados, no entanto até o término dos trabalhos de campo, ocorrido em 12 de abril de 2017, os processos licitatórios com data de formalização anterior a 2016 não foram disponibilizados. Por meio do Ofício nº 0030/2017 de 12 de abril de 2017 a Secretaria Municipal de Saúde informou que os processos licitatórios relacionados na Solicitação de Fiscalização nº 201700522/002 foram requeridos ao setor responsável, todavia só foram localizados os processos relativos ao Pregão 51/2016 e Pregão 57/2016.

Sendo assim, a não apresentação dos processos licitatórios cujos objetos foram financiados com recursos da Atenção Básica implicou em limites na avaliação da gestão dos recursos financeiros transferidos para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde.

A Lei Federal nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina, dentre outros, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, preconiza que:

> *"Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder*

Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal."

Diante da restrição de escopo imposta pela Prefeitura de Aquidauana, não foi possível verificar:

a) se as contratações observaram a legislação vigente;
b) se os preços contratados representam o valor de mercado segundo critérios de preços existentes para Administração Pública;
c) se os valores pagos são os efetivamente os contratados; e
d) se houve situações que restringiram a competitividade dos processos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Primeiramente, pontua-se que o Relatório Preliminar foi remetido por esta CGU-Regional/MS para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício nº 13.595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, com o prazo de manifestação de 10 (dez) dias úteis, a contar de seu recebimento.

De forma extemporânea, findado o prazo de manifestação por parte do gestor, essa CGU-Regional/MS recebeu, no dia 22 de setembro de 2017, a resposta da Prefeitura de Aquidauana, por meio de documentação datada de 21 de setembro de 2017, onde constam as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, em relação à constatação de que houve Processos Licitatórios relacionados a gastos com recursos do Bloco de Atenção Básica não disponibilizados, a Prefeitura de Aquidauana/MS apresentou a seguinte resposta:

*"**12) - Processos Licitatórios relacionados a gastos com recursos do Bloco de Atenção Básica não disponibilizados***
Referente a processos licitatórios foram solicitados ao setor de execução da prefeitura onde não foram localizados até o final da visita.

Contudo, nos colocamos a disposição para que a Controladoria aponte nossas falhas, para que possamos melhorar e trabalhar da melhor forma para atender todas as exigências garantindo assim a transparência e controle da gestão. "

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação de que não houve disponibilização de Processos Licitatórios relacionados a gastos com recursos do Bloco de Atenção Básica, a Prefeitura Municipal de Aquidauana apenas informou, na manifestação apresentada em 22 de setembro de 2017, que os processos foram solicitados ao setor de execução da prefeitura, mas não foram localizados. Desse modo, os argumentos apresentados pelo gestor não são suficientes para solucionar a irregularidade apontada.

Portanto, a não apresentação dos processos licitatórios cujos objetos foram financiados com recursos da Atenção Básica implicou em limites na avaliação da gestão dos recursos financeiros transferidos para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde.

A Lei Federal nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina, dentre outros, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, preconiza que:

> *"Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.*
>
> *§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal."*

Diante da restrição de escopo imposta pela Prefeitura de Aquidauana, não foi possível verificar:

a) se as contratações observaram a legislação vigente;
b) se os preços contratados representam o valor de mercado segundo critérios de preços existentes para Administração Pública;
c) se os valores pagos são os efetivamente os contratados; e
d) se houve situações que restringiram a competitividade dos processos licitatórios.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a gestão dos recursos financeiros federais descentralizados ao Município de Aquidauana/MS para aplicação nas ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Perda de rastreabilidade por transferência de recursos financeiros federais no montante de R$ 898.708,99 da conta corrente específica do Bloco da Atenção Básica em Saúde, para ser movimentado em outra conta, o que contraria o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios;

- Ausência de comprovação da regular aplicação do montante de R$ 9.322.133,12 em ações e serviços de saúde no atendimento à população do município, em virtude da restrição de escopo imposta pela indisponibilidade das documentações comprobatórias das despesas solicitadas ao gestor municipal;

- Não apresentação de processos licitatórios cujos objetos foram financiados com recursos da Atenção Básica ocasionando limites na avaliação da gestão dos recursos financeiros transferidos para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde.

Ordem de Serviço: 201700528
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE AQUIDAUANA
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 12 de abril de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família no município de Aquidauana/MS entre 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017.

A ação de controle visou avaliar a atuação da Prefeitura e das Equipes de Saúde da Família – ESF, verificando se as Unidades Básicas de Saúde estavam adequadamente estruturadas, com disponibilidade de materiais e de equipamentos aos profissionais, além de verificar se os profissionais selecionados foram contratados conforme a legislação, com a observância de inserção dos dados no SISAB e CNES e se cumprem a carga horária semanal prevista; além de verificar o atendimento prestado às famílias.

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. Deficiências nas condições de infraestrutura das Unidades de Saúde da Família de Aquidauana/MS

Fato

A presente ação tem como objetivo avaliar se as instalações das Unidades Básicas de Saúde - UBS/Unidades de Saúde da Família – USF que abrigam Equipes de Saúde da Família – ESF, no município de Aquidauana/MS, estão em conformidade com o que preconiza a Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011 e com o Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde, bem como verificar a existência de equipamentos e materiais necessários ao funcionamento das UBS/USF.

Inicialmente, efetuou-se consulta ao CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde no intuito de se identificar as Unidades de Saúde que abrigam Equipes de Saúde da Família – ESF, no município de Aquidauana/MS. Sendo assim, com base na referida consulta identificou-se a existência das seguintes unidades:

Quadro 01 - Unidades de Saúde da Família – USF no município de Aquidauana/MS

NOME DO ESTABELECIMENTO	CENS	LOCALIZAÇÃO	QUANTIDADE DE EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA
ESTABELECIMENTO PENAL DE AQUIDAUANA	6471307	URBANA	01
UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA BAIRRO ALTO	5601010	URBANA	03
UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA CAMISÃO/ PIRAPUTANGA / QUILOMBOLA	2360225	RURAL	01
UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA CIDADE NOVA	2659670	URBANA	02
ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA CIPOLANDIA	6310834	RURAL	01
UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA ELCIRIA RITA BRANDES GARCIA	2360209	URBANA	01
ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA GUANANDY	3240061	URBANA	01
ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA IZAURA BAES	7065817	URBANA	01
UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA MODESTO PEREIRA	7525877	URBANA	01
ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA NOVA AQUIDAUANA	2659689	URBANA	01
UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA SANTA TEREZINHA	2659662	URBANA	02
ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA SAO PEDRO	6315356	URBANA	01
UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA VILA PINHEIRO	2360217	URBANA	01
ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA VILA TRINDADE	3240053	URBANA	01
TOTAL DE EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA			**18**

Fonte: CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

Após o levantamento das Unidades de Saúde existentes no município de Aquidauana/MS, selecionou-se uma amostra aleatória composta por nove Equipes de Saúde da Família, o que representa 50% do total de equipes. Desse modo, realizou-se inspeção física nas Unidades de Saúde selecionadas onde se constatou o seguinte:

(i) UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA CAMISÃO (EQUIPE CAMISÃO /

PIRAPUTANGA / QUILOMBOLA)

- Instalações da USF Camisão
- Ausência de sala de vacina;
- Não possui sala de inalação coletiva;
- A sala da enfermagem trata-se de um recinto pequeno que além de funcionar para atender as atividades de enfermagem também funciona como sala de coleta, sala de curativos e sala de administração e gerência;
- O consultório médico não possui sanitário;
- Coleta inadequada de resíduos sólidos, pois são coletados em um tambor que, muito embora fique fechado, não se encontra em abrigo específico para esse fim, conforme orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009;
- Autoclave com defeito;
- O consultório odontológico dispõe de apenas uma caneta odontológica que durante a inspeção estava com vazamento, sendo que este equipamento tem seu uso compartilhado entre o consultório odontológico da USF Camisão e o consultório da USF Piraputanga.

- Instalações da USF Piraputanga:
- Consultório Médico não possui sanitário;
- Consultório Odontológico sem ar condicionado, sem sanitário e com problemas na instalação elétrica;
- Sala de Pré-Consulta não possui ar condicionado e é utilizada para realização de preventivo, como Sala de Vacina, Sala de Curativo e Sala de Inalação;
- Sala de Imunização, funciona como Sala de Enfermagem e também como Sala de Vacina;
- Autoclave com defeito;
- Coleta inadequada de resíduos sólidos, pois são coletados em um tambor que, muito embora fique fechado, não se encontra em abrigo específico para esse fim, conforme orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009;
- O tambor de resíduos sólidos fica próximo a uma fossa desativada, sendo que na tampa da referida fossa havia uma fenda por onde observou-se a saída de grande quantidade de mosquitos. Ao lado desse local, há uma janela sem vidro o que facilita a entrada desses mosquitos para o interior da Unidade de Saúde, conforme registro fotográfico abaixo:

USF Piraputanga – Foto em 11 de abril de 2017.

(ii) UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA SANTA TEREZINHA

- Área específica da Equipe José Vória
- Consultório Médico e Odontológico não possuem sanitário;

- Área de Recepção e consultórios com problemas de infiltração e com goteiras nos dias de chuva.

- Área específica da Equipe Dr. Claudio Fernando Stella
- Consultório Médico não possui sanitário;
- Consultório Odontológico sem sanitário;
- Caneta odontológica com uso limitado, frequentemente apresenta problemas de sucção;
- A Sala da Administração e Gerência funciona na Sala de Enfermagem e não dispõe de impressora;
- Área de Recepção e consultórios com problemas de infiltração e com goteiras nos dias de chuva.

- Área comum às duas equipes (Equipe José Vória e Equipe Dr. Cláudio Fernando Stella)
- O local para arquivos fica em um depósito na área externa, próximo ao recipiente de resíduos sólidos em um ambiente propício à presença de bichos (escorpiões, aranhas, baratas e ratos)

USF Bairro Alto – Local para guardar arquivos próximo ao recipiente utilizado para depósito dos resíduos sólidos – Foto em 11 de abril de 2017.

- Coleta inadequada de resíduos sólidos, pois são coletados em um tambor que, muito embora fique fechado, não se encontra em abrigo específico para esse fim, conforme orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009;

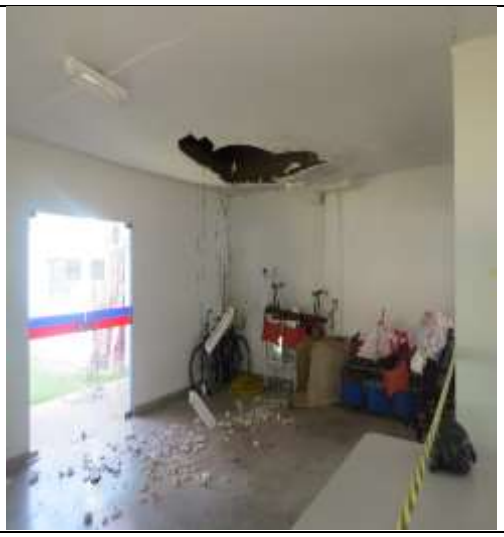
(iii) UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA CIDADE NOVA

Área específica da Equipe Tiago Bogado Figueiredo
- O aparelho de inalação encontra-se com defeito e inutilizado;
- Consultório Médico não possui sanitário;
- Consultório Odontológico sem sanitário.

Área específica da Equipe João Andre Madsen
- O aparelho de inalação com defeito e inutilizado;
- Consultório Médico não possui sanitário;
- Consultório Odontológico sem sanitário.

- Área comum às duas equipes (Equipe Tiago Bogado Figueiredo e Equipe João Andre Madsen)

- Sala de Atividades Coletivas interditada devido ao colapso do seu forro de gesso, conforme registro fotográfico abaixo:

	
USF Cidade Nova – Sala de Atividades Coletivas – Foto em 12 de abril de 2017.	USF Cidade Nova – Sala de Atividades Coletivas – Foto em 12 de abril de 2017.

- Coleta inadequada de resíduos sólidos, pois são coletados em um tambor que, muito embora fique fechado, não se encontra em abrigo específico para esse fim, conforme orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009.

(iv) UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA BAIRRO ALTO

Área específica da Equipe Dr. Cândido Pinheiro Filho
- Consultório Médico não possui sanitário e com problema na fiação da luz de teto;
- Consultório Odontológico sem sanitário e tomada elétrica com fios expostos;
- Na Sala dos Agentes Comunitários de Saúde não há acesso à internet o que dificulta que esses profissionais façam o lançamento de suas produções no Sistema de Informações da Atenção Básica – SIAB.

Área específica da Equipe Prof João Jorge Carneiro
- Consultório Médico não possui sanitário;
- Consultório Odontológico sem sanitário e com problema na iluminação;
- Na Sala dos Agentes Comunitários de Saúde não há acesso à internet o que dificulta que esses profissionais façam o lançamento de suas produções no Sistema de Informações da Atenção Básica – SIAB.

- Área comum às duas equipes (Equipe Dr. Cândido Pinheiro Filho e Equipe Prof João Jorge Carneiro)
- Sala de Inalação Coletiva encontra-se com o compressor de inalação danificado impossibilitando a aplicação de inalação;

(v) UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA NOVA AQUIDAUANA
- Consultório Médico não possui sanitário;
- Consultório Odontológico sem sanitário;
- Coleta inadequada de resíduos sólidos, pois são coletados em um tambor que, muito embora fique fechado, não se encontra em abrigo específico para esse fim, conforme

orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009;

Portanto, embora as USF vistoriadas contassem com consultórios médicos em sua estrutura, os mesmos não possuíam sanitários anexos. Os sanitários existentes são de uso geral.

Verificou-se, ainda, instalação de torneiras inadequadas nas pias/lavatórios dos consultórios, das salas de procedimentos e das salas de vacinas, além disso, as torneiras apresentavam fechamento manual, contrariando as normas da RDC nº 50/2002 da ANVISA, que estabelece que esses ambientes devam ser dotados de torneiras com fechamento que dispense o uso das mãos, visando o controle de contaminações.

Em relação à coleta de resíduos sólidos, constatou-se que os referidos resíduos são colocados em tambores que, muito embora estivessem fechados, não são mantidos em abrigo específico para esse fim, conforme orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009, que institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família. O Anexo da referida portaria dispõe o seguinte:

> *"ANEXO - ÁREA FÍSICA PARA UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE - UBS*
>
> *Para o planejamento e a definição da área física mínima e dos ambientes necessários em uma Unidade Básica de Saúde - UBS, foram levados em consideração diversos fatores tais como os fluxos de atendimento e as atividades mínimas a serem desenvolvidas em cada Unidade. A definição da área física contida no quadro a seguir é a mínima necessária para cada UBS. Recomendamos prever a ampliação da área desses ambientes e a existência de outros ambientes além dos aqui listados, conforme a necessidade local e as atividades planejadas a serem desenvolvidas pela Unidade, como por exemplo, sala de administração ou gerência, consultório odontológico, almoxarifado, farmácia etc.*

Estrutura mínima para projetos de Unidades Básicas de Saúde - UBS - PORTE II"

AMBIENTE	*Área Unitária Mínima*	*Quantidade Mínima*	*Área Total Mínima*
Abrigo de resíduos sólidos (expurgo)	*4m² e dimensão mínima de 2m*	*1*	*4m²*

A seguir, fotos dos locais que são utilizados para coleta de resíduos sólidos das Unidades Básicas de Saúde inspecionadas no município de Aquidauana/MS:

USF Camisão – Recipiente utilizado para depósito dos resíduos sólidos – Foto em 11 de abril de 2017.	USF Piraputanga – Recipiente utilizado para depósito dos resíduos sólidos – Foto em 11 de abril de 2017.

USF Santa Terezinha – Recipiente utilizado para depósito dos resíduos sólidos – Foto em 11 de abril de 2017.	USF Bairro Alto – Recipiente utilizado para depósito dos resíduos sólidos – Foto em 11 de abril de 2017.

Foto: USF Nova Aquidauana – Recipiente utilizado para depósito dos resíduos sólidos – Foto em 11 de abril de 2017.	Foto: USF Cidade Nova – Recipiente utilizado para depósito dos resíduos sólidos – Foto em 12 de abril de 2017.

Diante do exposto, restou constatada deficiência nas condições de infraestrutura das Unidades da Saúde da Família no município de Aquidauana/MS, comprometendo o atingimento dos objetivos da Estratégia de Saúde da Família e em descumprimento da Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica.

Manifestação da Unidade Examinada

Primeiramente, pontua-se que o Relatório Preliminar foi remetido por esta CGU-Regional/MS para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício nº

13.595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, com o prazo de manifestação de 10 (dez) dias úteis, a contar de seu recebimento.

De forma extemporânea, findado o prazo de manifestação por parte do gestor, essa CGU-Regional/MS recebeu, no dia 22 de setembro de 2017, a resposta da Prefeitura de Aquidauana, datada de 21 de setembro de 2017, onde constam as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, no que diz respeito à constatação relativa à existência de deficiências nas condições de infraestrutura das Unidades de Saúde da Família de Aquidauana/MS, a Prefeitura de Aquidauana/MS apresentou a seguinte resposta:

> *"No tocante a esse quesito, de princípio há de se informar que a atual Administração Municipal se encetou em 01/01/2017, portanto, menos de 12 meses de mandato do atual Prefeito, pelo que nos deparamos com uma série de problemas dentre os quais os exatamente apontados nas estruturas físicas das Unidades de Saúde do município.*
>
> *Como todo início de mandato, as dificuldades não se resumiram nisso, mas sim em todos os setores da Administração Municipal, demandando a adoção de estratégia para, aos poucos, observada a situação financeira do município, resolver os problemas físicos e estruturais de todos os prédios públicos municipais.*
>
> *Estamos absolutamente cientes de todos os problemas assentados no relatório preliminar, envolvendo as unidades básicas de saúde mencionadas no relatório, sendo certo que a Administração Municipal, visando exatamente cumprir o compromisso de restaurar os prédios públicos, dotando-nos de toda estrutura necessária para o mínimo exigido, licitou empresa especializada em reparos dos aludidos prédios, cuja prestação dos serviços já vem sendo realizada.*
>
> *Não se pode deixar de lado que são muitos os prédios que necessitam de reforma, mais ainda relevante lembrar que os municípios brasileiros atravessam séria crise financeira, circunstâncias que dificultam sobremaneira a atuação estatal, permitindo que os serviços de reparos sejam feitos gradativamente, à medida das condições financeiras e orçamentárias.*
>
> *Em contrapartida a isso, todos, absolutamente todos os prédios públicos serão reestruturados em vias de permitir e dar condições dignas para os que frequentam, sanando, assim, as irregularidades quanto a esse ponto.*
>
> *Conforme Portaria GM/MS n.º 2.488 de outubro de 2011, que aprova a política Nacional da Atenção Básica, sobre condições de infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde, um ponto consensual em todas as equipes analisadas é a compreensão de que as fragilidades de infraestrutura e diferentes limitações associadas com a organização da unidade ou do sistema local de saúde o município, vem sendo apresentadas há um longo período de tempo por antes não possuir empresa responsável para realização de manutenção preventiva, assim buscando melhor atendimento e oferecer uma infraestrutura de qualidade o município atualmente possui uma empresa responsável pelos reparos corretivos necessários nas unidades de saúde, onde os mesmos vem sendo realizados, porém como*

avaliados os reparos são muitos, necessitando de uma maior tempo para adequação de todos.

Conforme item (ii) da área comum as duas equipes (José Vória e Claudio Fernando Stella), o local para arquivos foi desocupado e remanejado para outra sala, assim permanecendo nessa sala somente depósito para resíduos sólidos na área externa da unidade.

Conforme item (iii) da sala de atividades coletivas interditada é devido ao colapso do seu forro de gesso, o processo licitatório para reforma da unidade acontecerá no dia 02/10 conforme edital, para melhoria nos atendimentos e comodidade a população.

Em relação à coleta dos resíduos sólidos, os referidos resíduos são colocados em tambores que são mantidos fechados, porém estamos providenciando a mudança dos tambores para abrigo específico conforme orientação do Ministério da Saúde n.º 2.226, que institui sobre a estrutura das unidades básicas."

Análise do Controle Interno

Na justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS em 22 de setembro de 2017, o gestor afirma estar ciente das deficiências encontradas nas condições de infraestrutura das Unidades da Saúde da Família do município. Informa que existe um planejamento para restruturação dos prédios públicos de Aquidauana/MS onde se inclui as instalações das Unidades da Saúde da Família.

No entanto, essa solução trata-se de uma ação futura que no momento não ilide a irregularidade apontada.

Na manifestação da Prefeitura, consta que na área comum às duas equipes (ESF José Vória e ESF Claudio Fernando Stella), o local para arquivos foi desocupado e remanejado para outra sala, assim permanecendo nessa sala somente depósito para resíduos sólidos na área externa da unidade. Todavia, não foi apresentado registro fotográfico confirmando a adoção de tais medidas.

Em relação à sala de atividades coletivas interditada devido ao colapso do seu forro de gesso, o gestor informa que o processo licitatório para reforma da unidade acontecerá no dia 02 de outubro de 2017 conforme edital, para melhoria nos atendimentos e comodidade a população. Essa providência diz respeito a uma ação futura que no momento não ilide a irregularidade apontada.

Concernente à coleta dos resíduos sólidos em tambores que são mantidos fechados, a Prefeitura afirma que está providenciando a mudança dos tambores para abrigo específico conforme orientação do Ministério da Saúde n. º 2.226, que trata da estrutura das unidades básicas. Nesse caso, também se busca uma intervenção futura que no momento não ilide a irregularidade apontada.

2.2.2. Ausência de realização do curso introdutório pelos Agentes Comunitários de Saúde - ACS.

Fato

Tendo como objetivo verificar a realização de curso introdutório aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS que atuam nas Unidades de Saúde da Família - USF fiscalizadas no município de Aquidauana/MS, solicitou-se formalmente à Prefeitura que informasse a realização do referido curso, disponibilizando a documentação comprobatória, tais como lista de participantes, cópias dos certificados emitidos, entre outros.

Apesar do que fora solicitado, a Prefeitura Municipal de Aquidauana não apresentou informações ou documentos que comprovassem a realização da capacitação inicial aos Agentes Comunitários de Saúde.

De forma complementar, quando da visita às Unidades Básicas de Saúde – UBS do município, questionou-se às enfermeiras das equipes visitadas se os ACS participaram do curso introdutório. As respostas obtidas indicaram a realização de curso introdutório na contratação dos ACS mais antigos, sendo que nas últimas contratações não houve a realização do curso.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a realização do curso introdutório de formação inicial e continuada é prevista no art. 6º, inciso II, da Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, como segue:

> *"Art. 6º O Agente Comunitário de Saúde* ***deverá*** *preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:*
> *I - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;*
> *II - haver concluído, com aproveitamento,* ***curso introdutório de formação inicial e continuada****; e*
> *III - haver concluído o ensino fundamental"* (original sem grifo).

Sendo assim, de acordo com a Lei nº 11.350/2006, a conclusão, com aproveitamento, do curso introdutório é um dos requisitos para o exercício do cargo de ACS. Além disso, a ausência de curso introdutório demonstra que os profissionais estão iniciando seus trabalhos sem a compreensão das ações e objetivos do programa.

Manifestação da Unidade Examinada

Primeiramente, pontua-se que o Relatório Preliminar foi remetido por esta CGU-Regional/MS para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício nº 13.595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, com o prazo de manifestação de 10 (dez) dias úteis, a contar de seu recebimento.

De forma extemporânea, findado o prazo de manifestação por parte do gestor, essa CGU-Regional/MS recebeu, no dia 22 de setembro de 2017, a resposta da Prefeitura de Aquidauana, datada de 21 de setembro de 2017, onde constam as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, no que diz respeito à constatação relativa à ausência de realização do curso introdutório pelos Agentes Comunitários de Saúde - ACS, a Prefeitura de Aquidauana/MS apresentou a seguinte resposta:

> *"De acordo com o art. 6. °, inciso II, da Lei n. º 11.350, de 05 de outubro de 2006, há prescrição de haver concluído, com aproveitamento, curso introdutório de formação inicial e continuada; porém no último concurso realizado no ano de 2012, sabemos da realização do curso introdutório mais sem comprovações conforme solicitado (certificados, lista de participantes).*
>
> *Já no último concurso realizado no ano de 2016, com início das atividades em julho de 2017, os agentes comunitários de saúde realizaram conforme portaria curso de introdução inicial, que é um dos requisitos para exercício do cargo de ACS.*
>
> *O principal objetivo do curso introdutório foi qualificar os ACS oferecendo subsídios e embasamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento do seu processo de trabalho. Fornecendo informações sobre suas atribuições, demostrando sua ferramenta de trabalho e fornecendo informações atualizadas sobre temas mais frequentes em saúde e ainda planejamento em educação em saúde. "*

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Aquidauana afirmou que no concurso realizado no ano de 2012, houve a realização do curso introdutório para os Agentes Comunitários de Saúde contratados, mas não dispõe de comprovações. Informa também que no último concurso realizado no ano de 2016, com início das atividades em julho de 2017, os Agentes Comunitários de Saúde realizaram, conforme portaria, curso de introdução inicial.

Apesar da informação da Prefeitura de que houve a realização do curso introdutório para os Agentes Comunitários de Saúde, não foram disponibilizados documentos que efetivamente comprovassem a realização do referido curso.

2.2.3. Deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes de Saúde da Família.

Fato

No intuito de avaliar se o atendimento dispensado à população beneficiada pela Estratégia de Saúde da Família do Município de Aquidauana/MS se caracteriza pela realização de ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua, foram entrevistados 26 beneficiários selecionados aleatoriamente e dispersos dentro da área de cobertura das Equipes de Saúde da Família de cinco Unidades de Saúde da Família – USF do município.

Tendo por base as entrevistas realizadas junto à população, seguem as constatações quanto às atividades:

a) Visitas periódicas à população pelos Agentes Comunitários de Saúde - ACS:

Dos 26 entrevistados, dezoito (69,2%) informaram ter recebido visitas periódicas (ao menos uma vez ao mês) dos Agentes Comunitários de Saúde. No entanto, quatro famílias entrevistadas (15,4%) declararam não receber visitas de ACS e outras quatro (15,4%) informaram que as visitas ocorrem sem periodicidade, entre intervalos superiores a um mês, muito embora a área onde residam esteja coberta por atendimento à saúde da família.

Quadro – Frequência das visitas domiciliares por ACS conforme amostra.

Equipe de Saúde	Pelo menos 1 vez no mês	Período maior que 1 mês	Não recebe visita ACS
Bairro Alto	5	-	-
Camisão	4	-	-
Cidade Nova	3	2	-
Nova Aquidauana	4	1	3
Santa Terezinha	2	1	1
TOTAL	18	4	4

Fonte: Entrevistas realizadas pela CGU, nos dias 11 e 12 de abril de 2017.

Muito embora o resultado das entrevistas tenha indicado que mais de 69,2% da população assistida recebe visita dos ACS, o Anexo à Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, determina que é atribuição específica:

> *"Do Agente Comunitário de Saúde:*
>
> *[...]*
>
> *V - Acompanhar, por meio de visita domiciliar,* ***todas*** *as famílias e indivíduos sob sua responsabilidade. As visitas deverão ser programadas em conjunto com a equipe, considerando os critérios de risco e vulnerabilidade de modo que famílias com maior necessidade sejam visitadas mais vezes, mantendo como referência a média de 1 (uma) visita/família/mês"* (original sem grifo).

b) Agendamento prévio de consulta pelo Agente Comunitário de Saúde - ACS:

Das 26 famílias entrevistadas, quinze informaram que necessitaram que os ACS realizassem agendamento prévio de consulta, sendo que nesses casos houve o agendamento de consulta pelos ACS. Onze entrevistados afirmaram que não precisaram de agendamento prévio de consultas com médico ou enfermeiro por meio do respectivo ACS de sua área.

Quadro – Agendamento prévio de consulta por ACS conforme amostra

Equipe de Saúde	Sim	Não	Não Necessitou
Bairro Alto	2	-	3
Camisão	4	-	-
Cidade Nova	3	-	2
Nova Aquidauana	3	-	5
Santa Terezinha	3	-	1
TOTAL	15	-	11

Fonte: Entrevistas realizadas pela CGU, nos dias 11 e 12 de abril de 2017.

c) Visita por médico ou enfermeiro, quando necessário ou indicado pelo ACS.

Quadro – Visita domiciliar por médico e/ou enfermeiro conforme amostra.

Equipe de Saúde	Pelo Médico e/ou	Não Recebeu	Não Necessitou

	Enfermeiro	visita	
Bairro Alto	1	-	4
Camisão	4	-	
Cidade Nova	1	-	4
Nova Aquidauana	1	-	7
Santa Terezinha	1	-	3
TOTAL	8	-	18

Fonte: Entrevistas realizadas pela CGU, nos dias 11 e 12 de abril de 2017.

Dos 26 entrevistados, oito declararam ter necessitado de visita de médico ou de enfermeiro quando impossibilitados de se locomoverem à USF por motivo de doença e em todas essas situações a visita foi realizada. Os demais entrevistados (dezoito) informaram que não tiveram necessidade de serem visitados pelo médico ou pelo enfermeiro em suas residências.

d) Atendimento na Unidade Básica de Saúde – UBS/USF:

No que diz respeito ao atendimento dispensado à população nas Unidades de Saúde da Família, 23 entrevistados (88%) afirmaram que, quando procuraram a USF receberam o atendimento necessário. Duas pessoas entrevistadas informaram que não tiveram necessidade de atendimento na Unidade de Saúde. Apenas uma pessoa entrevistada, na região atendida pela USF Nova Aquidauana, informou que não conseguiu marcar exame de Raio X no peito.

Quadro – Atendimento necessário nas USF conforme amostra.

Equipe de Saúde	Sim	Não	Não Necessitou
Bairro Alto	3	-	2
Camisão	4	-	-
Cidade Nova	5	-	-
Nova Aquidauana	7	1	-
Santa Terezinha	4	-	-
TOTAL	23	1	2

Fonte: Entrevistas realizadas pela CGU, nos dias 11 e 12 de abril de 2017.

e) Realização de reuniões/encontros/palestras comunitárias para orientação sobre os cuidados com a saúde e sobre medidas sanitárias:

Oito pessoas entrevistadas (31%) informaram nunca terem sido convidadas para participar de reuniões, encontros ou palestras realizadas pela Equipe de Saúde da Família, para orientação sobre cuidados com a saúde.

Quadro – Convidado para encontros ou palestras em saúde conforme amostra.

Equipe de Saúde	Sim	Não
Bairro Alto	4	1
Camisão	4	-
Cidade Nova	3	2
Nova Aquidauana	5	3
Santa Terezinha	2	2
TOTAL	18	8

Fonte: Entrevistas realizadas pela CGU, nos dias 11 e 12 de abril de 2017.

O Tribunal de Contas da União tem orientado às Prefeituras que "*organize, execute e gerencie, em conjunto com as ESF, atividades mensais e semanais de prevenção e*

promoção da saúde, no âmbito da Programação Anual de Saúde" (Acórdão nº 281/2010 – Plenário).

Portanto, a partir das entrevistas realizadas nas áreas de atuação dos PSF no Município de Aquidauana/MS foram identificadas distorções no atendimento dispensado à população, tais como:

- 15,4% dos entrevistados declararam não receber visitas de ACS;

- 15,4% dos entrevistados informaram que as visitas ocorrem sem periodicidade, entre intervalos superiores a um mês;

- 31% dos entrevistados nunca foram convidados para participar de reuniões, encontros ou palestras realizadas por Equipe de Saúde da Família, para orientação sobre cuidados com a saúde.

Dos resultados acima, percebe-se que cerca de um terço da população assistida ou está à margem do acompanhamento domiciliar realizados pelos agentes comunitários de saúde ou a frequência das visitas está aquém dos termos do Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Percentual equivalente da amostra também aponta que a promoção ou divulgação de orientações em saúde à população não é efetiva.

Face ao exposto, conclui-se que o atendimento às famílias beneficiárias do Programa Saúde da Família no município de Aquidauana/MS necessita de aperfeiçoamentos, com vista a buscar maior aderência à legislação aplicável.

Manifestação da Unidade Examinada

Primeiramente, pontua-se que o Relatório Preliminar foi remetido por esta CGU-Regional/MS para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício nº 13.595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, com o prazo de manifestação de 10 (dez) dias úteis, a contar de seu recebimento.

De forma extemporânea, findado o prazo de manifestação por parte do gestor, essa CGU-Regional/MS recebeu, no dia 22 de setembro de 2017, a resposta da Prefeitura de Aquidauana, datada de 21 de setembro de 2017, onde constam as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, no que diz respeito à constatação relativa à deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes de Saúde da Família, a Prefeitura de Aquidauana/MS apresentou a seguinte resposta:

> *"A Estratégia de Saúde da Família se caracteriza pela realização de ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e continua, sendo assim de acordo com as entrevistas realizadas sobre visitas periódicas pelos ACS, agendamento prévio de consulta pelo ACS, visita por medico ou enfermeiro, atendimento na Unidade Básica de Saúde e realização de reuniões, encontros e palestras educativas para orientações, verifica-se que as entrevistas indicaram que mais de 69,2% da população assistida recebe visita do ACS, de acordo com a portaria GM/MS n° 2.488, de 21 de outubro de 2011, percebe-se*

também que das famílias entrevistadas o agendamento prévio de consultas é realizado pelo ACS e o atendimento na unidade básica acontecem de maneira satisfatória. Portanto verifica-se um certo grau de insatisfação por parte do usuário no que diz respeito à realização de reuniões e palestras para orientações sobre cuidados com saúde.

Após identificar dificuldades e possibilidades de transformação da realidade do trabalho educativo no âmbito da ESF, os enfermeiros indicaram algumas mudanças que são imprescindíveis para que a educação em saúde ocorra plenamente. Dessa forma, a partir dos relatos foram elencadas as principais mudanças, sejam elas no âmbito pessoal, profissional, sejam no de gestão.

15.a) - Visitas Periódicas à população pelos Agentes Comunitários de Saúde -ACS
Quanto a esse item, a Prefeitura de Aquidauana, através da atual gestão, visualizou esse problema, de maneira que está adotando providências no sentido de organizar o serviço e sanar a inconsistência apontada no relatório preliminar, a contribuir para a regular prestação do serviço público disponibilizado.

15.b) - Agendamento prévio de consulta pelo Agentes Comunitários de Saúde - ACS
Quanto a esse item, a Prefeitura de Aquidauana, através da atual gestão, visualizou esse problema, de maneira que está adotando providências no sentido de organizar o serviço e sanar a inconsistência apontada no relatório preliminar, a contribuir para a regular prestação do serviço público disponibilizado.

15.c) - Visita por médico ou enfermeiro, quando necessário ou indicado pelo ACS
Quanto a esse item, a Prefeitura de Aquidauana, através da atual gestão, visualizou esse problema, de maneira que está adotando providências no sentido de organizar o serviço e sanar a inconsistência apontada no relatório preliminar, a contribuir para a regular prestação do serviço público disponibilizado.

15.d) - Atendimento na Unidade Básica de Saúde - UBS/USF
Quanto a esse item, a Prefeitura de Aquidauana, através da atual gestão, visualizou esse problema, de maneira que está adotando providências no sentido de organizar o serviço e sanar a inconsistência apontada no relatório preliminar, a contribuir para a regular prestação do serviço público disponibilizado.

15.e) - Realização de reuniões/encontros/palestras comunitárias para orientação sobre os cuidados com a saúde e sobre medidas sanitárias
Quanto a esse item, a Prefeitura de Aquidauana, através da atual gestão, visualizou esse problema, de maneira que está adotando providências no sentido de organizar o serviço e sanar a inconsistência apontada no relatório preliminar, a contribuir para a regular prestação do serviço público disponibilizado. ”

Análise do Controle Interno

No que diz respeito à constatação de que há deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes de Saúde da Família, verifica-se que na justificativa apresentada pela Prefeitura de

Aquidauana/MS, o gestor municipal concorda com a irregularidade apontada pela equipe de auditoria.

Na manifestação apresentada pela Prefeitura, afirma-se que após terem identificado dificuldades e possibilidades de transformação da realidade do trabalho educativo no âmbito da ESF, os enfermeiros indicaram as mudanças necessárias para que a educação em saúde ocorresse plenamente. A Prefeitura informa ainda que a partir dos relatos foram elencadas as principais mudanças, sejam elas no âmbito pessoal, profissional, sejam no de gestão. No entanto, não foi informado quais seriam essas mudanças e tão pouco foram disponibilizados documentos que comprovassem a implementação de tais medidas.

Para cada uma das falhas apontadas nos atendimentos realizados pelas Equipes de Saúde da Família, foi apresentada a seguinte solução pela Prefeitura:

> *"Quanto a esse item, a Prefeitura de Aquidauana, através da atual gestão, visualizou esse problema, de maneira que está adotando providências no sentido de organizar o serviço e sanar a inconsistência apontada no relatório preliminar, a contribuir para a regular prestação do serviço público disponibilizado. "*

Em relação à referida solução apresentada pela Prefeitura, não foi informado quais seriam essas providências e da mesma forma, não foram disponibilizados documentos que comprovem a implementação de tais medidas.

2.2.4. Irregularidade na contratação dos Profissionais das Equipes de Saúde da Família.

Fato

Com o objetivo de verificar a regularidade na contratação dos profissionais componentes das Equipes de Saúde da Família, quanto à observância aos preceitos legais que regem a matéria, foram analisados os contratos de trabalho disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS à equipe de fiscalização. Com base na análise realizada constatou-se o seguinte:

(i) Contratação temporária ilegal dos Agentes Comunitários de Saúde – ACS.

Identificou-se a prática ilegal de contratações de Agentes Comunitários de Saúde mediante contrato por tempo determinado, sendo que para os profissionais enquadrados nessa situação, a Prefeitura Municipal de Aquidauana não disponibilizou documentação comprobatória do processo seletivo em que os referidos ACS foram aprovados. A seguir relacionam-se os ACS admitidos por Contrato de Trabalho por Prazo Determinado sem a comprovação de terem sido aprovados em Processo Seletivo Público:

Quadro 01 – Relação de profissionais da ESF Camisão contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Agente Comunitário de Saúde	980016282542184	89/2017	02/01/2017
Agente Comunitário	702600749248047	91/2017	02/01/2017

de Saúde			

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS

Quadro 02 – Relação de profissionais da ESF Cidade Nova contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Agente Comunitário de Saúde	201567340570000	86/2017	02/01/2017
Agente Comunitário de Saúde	980016282746774	94/2017	02/01/2017

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS

Quadro 03 – Relação de profissionais da ESF Santa Terezinha contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Agente Comunitário de Saúde	201567339480001	81/2017	02/01/2017
Agente Comunitário de Saúde	704104432668950	97/2017	02/01/2017
Agente Comunitário de Saúde	980016282740407	98/2017	02/01/2017

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS

Quadro 05 – Relação de profissionais da ESF Nova Aquidauana contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Agente Comunitário de Saúde	980016282550705	82/2017	02/01/2017
Agente Comunitário de Saúde	706207596367862	85/2017	02/01/2017
Agente Comunitário de Saúde	702401514714628	93/2017	02/01/2017

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS

A Lei nº 11.350 de 05 de outubro de 2006, que rege as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate a Endemias, determina que estes profissionais devem ser contratados mediante processo seletivo público e **veda** a sua contratação temporária a não ser em situações *"de **combate a surtos epidêmicos**"*.

Cabe ressaltar que não há evidências que comprovem que os contratos acima relacionados foram formalizados com o objetivo de atender à real necessidade temporária de excepcional interesse público. Por meio de consulta aos históricos dos vínculos trabalhistas dos ACS, informação obtida no site do CNES (http://cnes.datasus.gov.br/), constatou-se que a Prefeitura Municipal de Aquidauana vem contratando temporariamente de forma sucessiva e sistemática por extenso período de tempo (em metade dos casos chega-se a quase dez anos), afastando assim a ocorrência de "surtos epidêmicos", mas caracterizando fuga ao devido processo seletivo público para a regular contratação dos ACS. A tabela a seguir demonstra o período em que os ACS relacionados nas tabelas anteriores estão vinculados à Prefeitura de Aquidauna por meio de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado:

Quadro 06 – Histórico dos Vínculos Trabalhistas dos Agentes Comunitários de Saúde

UNIDADE DE SAÚDE	**CNES**	**PERÍODO**

ESF Camisão	980016282542184	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Camisão	702600749248047	De Maio/2014 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	201567340570000	De Julho/2007 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	980016282746774	De Julho/2008 a Maio/2013 e de Junho/2015 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	201567339480001	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	704104432668950	De Agosto/2011 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	980016282740407	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	980016282550705	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	706207596367862	De Abril/2015 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	702401514714628	De Abril/2014 a Junho/2017

Fonte: CNES - Históricos dos vínculos trabalhistas

Portanto conclui-se que as contratações acima relacionadas foram realizadas em clara afronta ao disposto na Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, a saber:

> *"Art. 9º* ***A contratação de Agentes Comunitários de Saúde*** *e de Agentes de Combate às Endemias* ***deverá ser precedida de processo seletivo público*** *de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (original sem grifo).*
>
> *"Art. 16.* ***É vedada a contratação temporária*** *ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias,* ***salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos****, na forma da lei aplicável" (original sem grifo).*

(ii) Contratação ilegal por prazo determinado dos demais profissionais integrantes das equipes de saúde da família.

Na composição das Equipes de Saúde fornecida pela Prefeitura de Aquidauana/MS, evidenciaram-se contratações irregulares por prazo determinado dos profissionais abaixo descritos, pois para essas contratações a Prefeitura de Aquidauana não comprovou a situação de necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme prevê o art. 37 da Constituição Federal:

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *[...]*
> *IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado* ***para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público****" (original sem grifo).*

Quadro 07 – Relação de profissionais da ESF Bairro Alto contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Cirurgião Dentista	702104755111196	166/2017	02/01/2017

Enfermeira	980016296334643	289/2017	02/01/2017
Auxiliar em Saúde Bucal	170203751870003	(*)	(*)

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS. (*) Documentação não foi apresentada

Quadro 08 – Relação de profissionais da ESF Camisão contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Médico	700500731216555	Mais Médicos (*)	(*)
Auxiliar em Saúde Bucal	980016277633843	161/2017	06/01/2017

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS. (*) Documentação não foi apresentada

Quadro 09 – Relação de profissionais da ESF Cidade Nova contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Médico	700806477591089	309/2017	06/03/2017
Médico	704706708448433	117/2017	03/01/2017
Cirurgião Dentista	700004338908607	(*)	(*)
Enfermeiro	703008849244672	178/2017	02/01/2017
Técnico de Enfermagem	980016285074025	(*)	(*)
Auxiliar em Saúde Bucal	707108897749020	159/2017	06/01/2017

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS. (*) Documentação não foi apresentada

Quadro 10 – Relação de profissionais da ESF Santa Terezinha contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Médico	705003828476452	280/2017	01/02/2017
Médico	170060870210006	124/2017	03/01/2017
Cirurgião Dentista	704705774830730	164/2017	02/01/2017
Enfermeira	201567313330002	176/2017	02/01/2017
Técnico de Enfermagem	209578250850000	195/2017	03/01/2017

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS. (*) Documentação não foi apresentada

Quadro 11 – Relação de profissionais da ESF Nova Aquidauana contratados por prazo determinado sem processo seletivo simplificado.

Cargo	***CNES***	***Contrato de Trabalho***	***Data do Contrato de Trabalho***
Médico	709000866421112	Mais Médicos (*)	(*)
Cirurgião Dentista	700401457191246	170/2017	02/01/2017
Enfermeira	980016296547124	182/2017	02/01/2017
Auxiliar em Saúde Bucal	980016289088004	154/2017	06/01/2017
Técnico de Enfermagem	980016287710808	305/2017	01/03/2017

Fonte: Prefeitura de Aquidauana/MS. (*) Documentação não foi apresentada

Por meio de consulta aos históricos dos vínculos trabalhistas dos profissionais acima relacionados, no site do CNES (http://cnes.datasus.gov.br/), constatou-se que a Prefeitura Municipal de Aquidauana vem contratando temporariamente esses profissionais de forma sucessiva e sistemática por extenso período de tempo, afastando assim a existência de "necessidade temporária de excepcional interesse público" e caracterizando fuga ao devido processo seletivo público. A tabela a seguir demonstra o período em que os referidos profissionais estão vinculados à Prefeitura de Aquidauna por meio de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado:

Quadro 12 – Histórico dos Vínculos Trabalhistas dos Demais Profissionais

UNIDADE DE SAÚDE	CARGO	CNES	PERÍODO
ESF Bairro Alto	Cirurgião Dentista	702104755111196	De Março/2016 a Junho/2017
ESF Bairro Alto	Enfermeira	980016296334643	De Fevereiro/2017 a Junho/2017
ESF Bairro Alto	Auxiliar em Saúde Bucal	170203751870003	De Fevereiro/2009 a Junho/2017
ESF Camisão	Auxiliar em Saúde Bucal	980016277633843	De Julho/2017 a Fevereiro/2011 e De Junho/2014 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	Médico	700806477591089	De Março/2017 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	Médico	704706708448433	De Janeiro/2015 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	Cirurgião Dentista	700004338908607	De Fevereiro/2015 a Fevereiro/2016 e De Janeiro/2017 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	Enfermeiro	703008849244672	De Março/2015 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	Técnico de Enfermagem	980016285074025	De Agosto/2009 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	Auxiliar em Saúde Bucal	707108897749020	De Setembro/2014 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	Médico	705003828476452	De Fevereiro/2014 a Maio/2016 e De Fevereiro/2017 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	Médico	170060870210006	De Maio/2013 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	Cirurgião Dentista	704705774830730	De Janeiro/2015 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	Enfermeira	201567313330002	De Maio/2013 a Maio/2017
ESF Santa Terezinha	Técnico de Enfermagem	209578250850000	De Julho/2007 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	Médico	709000866421112	De Agosto/2016 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	Cirurgião Dentista	700401457191246	De Abril/2015 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	Enfermeira	980016296547124	De Fevereiro/2016 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	Auxiliar em Saúde Bucal	980016289088004	De Agosto/2011 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	Técnico de Enfermagem	980016287710808	De Janeiro/2017 a Junho/2017

Fonte: CNES - Históricos dos vínculos trabalhistas

Com base nessas informações conclui-se que ocorreu contratação irregular via contrato administrativo sem prévio processo seletivo, em manifesta violação aos princípios e preceitos legais e constitucionais aplicáveis à administração pública, especialmente no que diz respeito ao concurso público (art. 37, II e § 2º da Constituição Federal).

Diante desse quadro, entende-se que o instrumento jurídico (contrato administrativo, firmado entre a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS e os empregados) é irregular, configurando manifesta ilegalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Primeiramente, pontua-se que o Relatório Preliminar foi remetido por esta CGU-Regional/MS para a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS por meio do Ofício nº

13.595/2017/Regional/MS-CGU, de 09 de agosto de 2017, com o prazo de manifestação de 10 (dez) dias úteis, a contar de seu recebimento.

De forma extemporânea, findado o prazo de manifestação por parte do gestor, essa CGU-Regional/MS recebeu, no dia 22 de setembro de 2017, a resposta da Prefeitura de Aquidauana, datada de 21 de setembro de 2017, onde constam as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, no que diz respeito à constatação relativa à existência de irregularidades na contratação dos profissionais das equipes de saúde da família, a Prefeitura de Aquidauana/MS apresentou a seguinte resposta:

> *"Conforme Plano de Cargos e Salários são 120 vagas para Agentes Comunitários de Saúde, sendo que atualmente temos 101 ACS dentro do quadro. Desses 101, tínhamos 9 Contratados por Prazo Determinado.*
>
> *Desses 9 contratados, 5 está substituindo servidores efetivos que se encontram em readaptação, licença para tratamento de saúde, licença maternidade, novas áreas abertas, ou afastamento por interesse particular, esse último não sendo remunerado o servidor efetivo afastado.*
>
> *Em 2016 foi realizado Concurso Público Municipal para estar suprindo as vagas preenchidas por Contrato por Prazo Determinado, sendo que a atual administração municipal está convocando os aprovados no certame público. Ocorre que nem todos os convocados assumiram o concurso.*
>
> ***Conforme quadro 01** - Relação de Profissionais da ESF Camisão Contratados por Prazo Determinado sem processo seletivo já foi sanado com servidores que tomaram posse em 30/06/2017(documento anexo), ou seja, os ACS da referida área são todos do quadro efetivo.*
>
> ***Conforme quadro 02 -** O ACS de contrato número 86/2017 encontra-se substituindo licença TIP (Tratar Interesse Particular). O contrato de número 94/2017 também está substituindo servidor que esta afastada por motivo de doença, uma vez que com necessidade de trabalho não pode ficar descoberta a área da unidade que atende várias famílias daquela região, houve a necessidade de contratação direta.*
>
> ***Conforme quadro 03 -** O ACS de contrato número 81/2017 encontra-se substituindo servidora que está afastada para tratamento de saúde seguindo a mesma explicação do quadro 2. O Contrato de número 97/2017 não está mais vigente com a prefeitura já foi encerrado. O ACS de contrato número 98/2017 está substituindo servidora afastada por motivo de doença.*
>
> ***Conforme quadro 05 -** O ACS de contrato número 82/2017 está cobrindo área que estava descoberta, porém estamos em processo de convocação de concurso público onde para esta área abriram 2 vagas e até momento apenas uma pessoa tomou posse e o segundo colocado não assumiu. O contrato de número 85/2017já foi encerrado não está mais vigente. O contrato de número 93/2017 foi encerrado e tomou posse em 30/06/2017, uma vez que servidora assumiu a vaga através do concurso público*

entrando em exercício em 03/07/2017, (cópia do termo de entrada em exercício anexo).

16.a) - Contratação ilegal por prazo determinado dos demais profissionais integrantes das equipes de saúde da família

Foi realizado concurso público e feito chamamento, ocorre que muitos profissionais não tomaram posse, e como pode ser visto no relatório preliminar houve contrações por prazo determinado, porem apenas para suprir a necessidade temporária até que o processo de seleção por meio do concurso público seja concluído para que assim os que foram aprovados assumam as vagas que estão preenchidas pelos referidos contratos.

Conforme quadro 07 - *O contrato de número 166/2017 houve contratação do profissional cirurgião dentista, visto que, foram convocados dentistas, mas até o encerramento deste contrato ninguém havia assumido a vaga, sendo assim contrato aditado até período outro profissional assumisse através do concurso. O contrato de número 289/2017 será substituído assim que brevemente nova convocação do concurso, houve duas chamadas de convocação, porém, não assumiram enfermeiras suficientes para completar o quadro de vagas. O contrato de número 156/2017 foi encerrado assumindo um dos aprovados no concurso público.*

Conforme quadro 08 - *O médico do programa mais médicos está incluso em Estratégia de Saúde da Família conforme (anexo) Lei sobre o programa. O contrato 161/2017 foi encerrado sendo substituído por servidor aprovado em concurso público.*

Conforme quadro 09 - *O contrato de numero 309/2017 está substituindo servidor efetivo que se encontra exercendo cargo de confiança como Secretário de Saúde. O contrato 117/2017 foi encerrado não está mais vigente. O contrato de cirurgião dentista foi encerrado, sendo que o mesmo foi efetivado através do concurso (termo de posse anexo). Contrato de número 178/2017 está vigente até sair nova convocação de aprovados em concurso público. O contrato do Técnico em Enfermagem segue até nova convocação do concurso. A auxiliar de saúde bucal contrato 159/2017 está substituindo licença maternidade de auxiliares efetivas do quadro.*

Conforme quadro 10 - *O contrato de número 280/2017 está suprindo vaga onde não teve mais candidatos aprovados em concurso público sendo o mesmo fato com contrato de número 124/2017. O contrato de número 164/2017 está até ser apresentada nova convocação pelo concurso. O contrato de número 176/2017 foi encerrado sendo substituído por servidora efetiva. O contrato de número 195/2017 segue até nova convocação do concurso.*

Conforme quadro 11- *O contrato do médico programa mais médico (Lei anexo). O contrato de número 170/2017 está até nova convocação para concurso público o mesmo com contrato de número 182/2017 e 305/2017, visto que a falta desses profissionais durante o certame do concurso prejudica o processo de funcionamento nas unidades citadas, assim sendo estes contratos encerrados conforme processo de convocação estiver completo de acordo com classificação e número de vagas conforme edital.*

> ***Conforme quadro 12 -*** *Referente aos Históricos de Vínculos Trabalhistas dos Demais Profissionais, informamos que os períodos dos contratos apresentados estão sendo substituídos através de convocação do concurso, visto que até período de junho foram convocados, mas mesmo assim alguns cargos não assumiram por conta de desistências dos candidatos, aguardando nova convocação para que estes cargos sejam comtemplados com as vagas oferecidas pelo concurso. "*

Análise do Controle Interno

Para a constatação em que se aponta existência de irregularidades na contratação dos profissionais das equipes de saúde da família, faz se as seguintes considerações a respeito da justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS:

(i) Contratação temporária ilegal dos Agentes Comunitários de Saúde – ACS.

Relativamente a essa irregularidade a Prefeitura manifestou-se nos seguintes termos:

> *"Conforme Plano de Cargos e Salários são 120 vagas para Agentes Comunitários de Saúde, sendo que atualmente temos 101 ACS dentro do quadro. Desses 101, tínhamos 9 Contratados por Prazo Determinado.*
>
> *Desses 9 contratados, 5 está substituindo servidores efetivos que se encontram em readaptação, licença para tratamento de saúde, licença maternidade, novas áreas abertas, ou afastamento por interesse particular, esse último não sendo remunerado o servidor efetivo afastado.*
>
> *Em 2016 foi realizado Concurso Público Municipal para estar suprindo as vagas preenchidas por Contrato por Prazo Determinado, sendo que a atual administração municipal está convocando os aprovados no certame público. Ocorre que nem todos os convocados assumiram o concurso.*
>
> ***Conforme quadro 01*** *- Relação de Profissionais da ESF Camisão Contratados por Prazo Determinado sem processo seletivo já foi sanado com servidores que tomaram posse em 30/06/2017(documento anexo), ou seja, os ACS da referida área são todos do quadro efetivo."*

Muito embora, o Gestor informe que a irregularidade concernente à existência no ESF Camisão de dois Agentes Comunitários de Saúde - ACS contratos por prazo determinado sem processo seletivo tenha sido solucionada com posse de servidores efetivos, não foi apresentada documentação comprobatória.

Na Manifestação apresentada pela Prefeitura também consta o seguinte:

> ***"Conforme quadro 02 -*** *O ACS de contrato número 86/2017 encontra-se substituindo licença TIP (Tratar Interesse Particular). O contrato de número 94/2017 também está substituindo servidor que esta afastada por motivo de doença, uma vez que com necessidade de trabalho não pode ficar descoberta a área da*

unidade que atende várias famílias daquela região, houve a necessidade de contratação direta.

Conforme quadro 03 - *O ACS de contrato número 81/2017 encontra-se substituindo servidora que está afastada para tratamento de saúde seguindo a mesma explicação do quadro 2. O Contrato de número 97/2017 não está mais vigente com a prefeitura já foi encerrado. O ACS de contrato número 98/2017 está substituindo servidora afastada por motivo de doença.*

Conforme quadro 05 - *O ACS de contrato número 82/2017 está cobrindo área que estava descoberta, porém estamos em processo de convocação de concurso público onde para esta área abriram 2 vagas e até momento apenas uma pessoa tomou posse e o segundo colocado não assumiu. O contrato de número 85/2017 já foi encerrado não está mais vigente. O contrato de número 93/2017 foi encerrado e tomou posse em 30/06/2017, uma vez que servidora assumiu a vaga através do concurso público entrando em exercício em 03/07/2017, (cópia do termo de entrada em exercício anexo). "*

A Prefeitura informa que os ACS relacionados nos quadros 02, 03 e 05 foram contratados para substituir servidores efetivos que se encontram em readaptação, licença para tratamento de saúde, licença maternidade, novas áreas abertas, ou afastamento por interesse particular. Afirma que os contratos temporários nº 97/2017, nº 85/2017 e nº 93/2017 foram encerrados, no entanto não apresentou documentação comprobatória do encerramento desses contratos e da nomeação de ACS regularmente aprovados mediante processo seletivo público.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a Lei nº 11.350 de 05 de outubro de 2006, que rege as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde, determina que estes profissionais devem ser contratados mediante processo seletivo público e **veda** a sua contratação temporária a não ser em situações *"de* ***combate a surtos epidêmicos****"*.

Cabe ressaltar que não há evidências de que os contratos acima relacionados foram formalizados com o objetivo de atender à real necessidade temporária de excepcional interesse público. Por meio de consulta aos históricos dos vínculos trabalhistas dos ACS, informação obtida no site do CNES (http://cnes.datasus.gov.br/), constatou-se que a Prefeitura Municipal de Aquidauana vem contratando temporariamente esses profissionais de forma sucessiva e sistemática por extenso período de tempo (em metade dos casos chega-se a quase dez anos), afastando assim a ocorrência de "surtos epidêmicos", mas caracterizando fuga ao devido processo seletivo público para a regular contratação dos ACS. A tabela a seguir demonstra o período em que os ACS relacionados nas tabelas anteriores estão vinculados à Prefeitura de Aquidauana por meio de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado:

Quadro 01 – Histórico dos Vínculos Trabalhistas dos Agentes Comunitários de Saúde

UNIDADE DE SAÚDE	CNES	PERÍODO
ESF Camisão	980016282542184	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Camisão	702600749248047	De Maio/2014 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	201567340570000	De Julho/2007 a Junho/2017
ESF Cidade Nova	980016282746774	De Julho/2008 a Maio/2013 e de Junho/2015 a Junho/2017

ESF Santa Terezinha	201567339480001	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	704104432668950	De Agosto/2011 a Junho/2017
ESF Santa Terezinha	980016282740407	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	980016282550705	De Julho/2008 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	706207596367862	De Abril/2015 a Junho/2017
ESF Nova Aquidauana	702401514714628	De Abril/2014 a Junho/2017

Fonte: CNES - Históricos dos vínculos trabalhistas

Portanto conclui-se que as contratações acima relacionadas foram realizadas em clara afronta ao disposto na Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, a saber:

> *"Art. 9º* ***A contratação de Agentes Comunitários de Saúde*** *e de Agentes de Combate às Endemias* ***deverá ser precedida de processo seletivo público*** *de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (original sem grifo).*
>
> *"Art. 16.* ***É vedada a contratação temporária*** *ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias,* ***salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos****, na forma da lei aplicável" (original sem grifo).*

(ii) - Contratação ilegal por prazo determinado dos demais profissionais integrantes das equipes de saúde da família

Em relação à contratação irregular dos demais profissionais integrantes das equipes de saúde da família, a Prefeitura apresenta a seguinte justificativa:

> *"Foi realizado concurso público e feito chamamento, ocorre que muitos profissionais não tomaram posse, e como pode ser visto no relatório preliminar houve contrações por prazo determinado, porem apenas para suprir a necessidade temporária até que o processo de seleção por meio do concurso público seja concluído para que assim os que foram aprovados assumam as vagas que estão preenchidas pelos referidos contratos. "*

Apesar da justificativa apresentada de que houve convocação de candidatos aprovados em concurso público que acabaram não tomando posse, não houve apresentação de documentação comprobatória. Da mesma forma, não foi apresentada documentação comprovando a informação que consta na Manifestação da Prefeitura de que os contratos nº 156/2017, nº 161/2017, nº 117/2017, nº 176/2017 e o contrato do cirurgião dentista do ESF Cidade Nova foram encerrados e que houve a substituição por candidatos aprovados em concurso público.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está parcialmente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado em decorrência de terem sido identificadas as seguintes irregularidades:

- Falhas estruturais das Unidades Básicas de Saúde – UBS, além da inutilização de equipamentos ocasionada por defeitos, como compressores utilizados nos aparelhos de inalação, autoclave e caneta odontológica;

- Coleta inadequada dos resíduos sólidos, pois são coletados em um tambor que, muito embora fique fechado, não se encontra em abrigo específico para esse fim, conforme orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009;

- Contratação irregular de Agentes Comunitários de Saúde - ACS por meio de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado sem o correspondente processo seletivo público;

- Contratação direta de médicos, cirurgiões dentistas, enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliar em saúde bucal por meio de Contrato de Trabalho por Prazo Determinado sem o correspondente concurso público, para atuarem nas Equipes de Saúde da Família;

- Ausência de documentação comprobatória da realização de capacitação inicial aos Agentes Comunitários de Saúde;

- A partir de entrevistas realizadas nas áreas de atuação das Equipes de Saúde da Família no Município de Aquidauana/MS foram identificadas distorções no atendimento dispensado à população, tais como:

> - 15,4% dos entrevistados declararam não receber visitas de ACS;
>
> - 15,4% dos entrevistados informaram que as visitas ocorrem sem periodicidade, entre intervalos superiores a um mês;
>
> - 31% dos entrevistados nunca foram convidados para participar de reuniões, encontros ou palestras realizadas por Equipe de Saúde da Família, para orientação sobre cuidados com a saúde.

Ordem de Serviço: 201700671
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 790542
Unidade Examinada: AQUIDAUANA GABINETE DO PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 574.130,12

1. Introdução

Trata-se de fiscalização realizada no âmbito do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujo escopo corresponde à execução do Contrato de Repasse nº 790542/2013/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 790542), celebrado em 28 de novembro de 2013 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (Concedente), e representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e a Prefeitura de Aquidauana/MS (Convenente), tendo como objeto a realização de obras de infraestrutura urbana em Drenagem e Pavimentação de Vias Urbanas no Município, no valor total de R$574.130,12, sendo R$394.200,00 provenientes de recursos transferidos pela União e R$179.930,12 de contrapartida do ente municipal.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 06 e 12 de abril de 2017. Nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos e todos os documentos solicitados foram fornecidos.

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. Avaliação da execução do Contrato de Repasse nº 790542/2013/Ministério das Cidades.

Fato

Trata-se da avaliação da compatibilidade do estágio de andamento do Contrato de Repasse nº 790542/2013/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 790542), celebrado em 28 de novembro de 2013 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (Concedente), representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e o Município de Aquidauana/MS (Convenente), com o cronograma físico-financeiro de execução previsto no plano de trabalho, identificando, para os casos de obras paralisadas, atrasadas ou com ritmo lento de execução, os fatores determinantes para tais condições.

Após análise dos documentos fornecidos pelos agentes responsáveis pela execução do contrato de repasse, Caixa e Município de Aquidauana/MS, obteve-se as seguintes informações sobre a execução do objeto do Contrato de Repasse nº 790542/2013:

(i) Objeto:

O objeto do contrato de repasse é a execução de obras de infraestrutura urbana como Drenagem e Pavimentação de Vias Urbanas no Município de Aquidauana/MS, no valor total de R$574.130,12, sendo R$394.200,00 provenientes de recursos transferidos pela União e R$179.930,12 de contrapartida do Município. A empresa FPX Terraplanagem e Construções Ltda. (CNPJ 10.497.511/0001-14) celebrou o Contrato Administrativo nº 082/2015 para execução das obras no dia 29 de maio de 2015.

No dia 01 de março de 2016, 277 dias após a assinatura do contrato, a empresa FPX Terraplanagem Ltda. comunicou à Prefeitura Municipal de Aquidauana a desistência do Contrato pelo motivo descrito a seguir:

> *"O Motivo pelo qual estamos comunicando esta desistência se deve que em decorrência do prazo de mais de 60 (sessenta) dias sem a emissão da respectiva ordem de serviço para início da obra e considerando a proposta comercial que foi apresentada com validade de 60 (sessenta) dias. Conf. Art. 64 da Lei 8.666/93, e também por neste momento devido à inflação e aumento dos preços, tais como: ferro, material betuminoso para o asfalto, combustível e mão de obra. "*

Como o parágrafo terceiro da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 diz que *"Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos",* a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, considerando o contrato tacitamente rescindido, encaminhou para a Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício Nº 171/2016/Planejamento, em 06 de abril de 2016, uma nova proposta para análise, ainda pendente de aprovação pela instituição financeira. Ressalta-se que não havia rescisão formal do Contrato na data de encaminhamento daquele ofício.

O contrato foi rescindido formalmente, de maneira amigável, nos termos do inciso II do art. 79 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por meio do Termo de Rescisão somente em 03 de fevereiro de 2017 com a anuência expressa da empresa contratada, externando sua desistência do objeto contratado.

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS justificou a situação atual do Contrato de Repasse nº 790542/2013/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 790542) a esta Controladoria, por meio do Oficio N° 2016/2017/PLANEJAMENTO de 07 de abril de 2017 onde afirma o que segue:

"[...] apresentamos oficio n° 199/2017/Planejamento comunicado à CAIXA/GIGOV/CG informando sobre o abandono da obra pela empresa executora, rescisão contratual e reprogramação para análise e continuidade dos serviços, evitando assim, a instauração de Tomada de Contas Especial; ".

(ii) Execução Financeira:

Não houve execução de despesas decorrente deste contrato de repasse, que tem sua vigência até o dia 30 de abril de 2018, uma vez que a obra sequer fora iniciada.

(iii) Objetivo:

O objetivo do contrato de repasse ainda não foi atingido, pois a prefeitura municipal de Aquidauana ainda providenciará a realização de novo processo licitatório para a execução do objeto do contrato de repasse.

3. Conclusão

Conclui-se que o objetivo do contrato de repasse ainda não foi atingido, pois a Prefeitura Municipal de Aquidauana ainda providenciará a realização de novo processo licitatório para a execução do objeto do contrato de repasse.

Ordem de Serviço: 201700679
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 790543
Unidade Examinada: AQUIDAUANA GABINETE DO PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 402.244,90

1. Introdução

Trata-se da fiscalização realizada no âmbito do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujo escopo corresponde à execução do Contrato de Repasse nº 790543/2013/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 790543), celebrado em 28 de novembro de 2013 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (Concedente), e representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e a Prefeitura de Aquidauana/MS (Convenente), tendo como objeto a realização de obras de infraestrutura urbana em Drenagem e Pavimentação de Vias Urbanas no Município, no valor total de R$402.244,90, sendo R$394.200,00 provenientes de recursos transferidos pela União e R$8.044,90 de contrapartida do ente municipal.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 06 e 12 de abril de 2017. Nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos e todos os documentos solicitados foram fornecidos.

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. Avaliação da execução do Contrato de Repasse nº 790543/2013/Ministério das Cidades.

Fato

Trata-se da avaliação da compatibilidade do estágio de andamento do Contrato de Repasse nº 790543/2013/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 790543) celebrado em 28 de novembro de 2013 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (Concedente), representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Município de Aquidauana/MS (Convenente), com o cronograma físico-financeiro de execução previsto no plano de trabalho, identificando, para os casos de obras paralisadas, atrasadas ou com ritmo lento de execução, os fatores determinantes para tais condições.

Após análise dos documentos fornecidos pelos agentes responsáveis pela execução do contrato de repasse, Caixa e Município de Aquidauana/MS, obteve-se as seguintes informações sobre a execução do objeto do Contrato de Repasse nº 790543/2013:

(i) Objeto:

O objeto do contrato de repasse é a execução de obras de infraestrutura urbana como Drenagem e Pavimentação de Vias Urbanas no Município de Aquidauana/MS, no valor total de R$402.244,90, sendo R$394.200,00 provenientes de recursos transferidos pela União e R$8.044,90 de contrapartida do Município. A empresa FPX Terraplanagem e Construções Ltda. (CNPJ 10.497.511/0001-14) celebrou o Contrato Administrativo nº 080/2015 para execução das obras no dia 29 de maio de 2015.

No dia 01 de março de 2016, 277 dias após a assinatura do contrato, a empresa FPX Terraplanagem Ltda. comunicou à Prefeitura Municipal de Aquidauana a desistência do Contrato pelo motivo descrito a seguir:

> *"O Motivo pelo qual estamos comunicando esta desistência se deve que em decorrência do prazo de mais de 60 (sessenta) dias sem a emissão da respectiva ordem de serviço para início da obra e considerando a proposta comercial que foi apresentada com validade de 60 (sessenta) dias. Conf. Art. 64 da Lei 8.666/93, e também por neste momento devido à inflação e aumento dos preços, tais como: ferro, material betuminoso para o asfalto, combustível e mão de obra. "*

Como o parágrafo terceiro da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 diz que *"Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos",* a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, considerando o contrato tacitamente rescindido, encaminhou para a Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício Nº 172/2016/Planejamento, em 06 de abril de 2016, uma nova proposta para análise, ainda pendente de aprovação pela instituição financeira. Ressalta-se que não havia rescisão formal do Contrato na data de encaminhamento daquele ofício.

O contrato foi rescindido formalmente de maneira amigável, nos termos do inciso II do art. 79 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por meio do Termo de Rescisão somente em 03 de fevereiro de 2017 com a anuência expressa manifestada pela empresa contratada, externando sua desistência do objeto contratado.

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS justificou a situação atual do Contrato de Repasse nº 790543/2013/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 790543) a esta Controladoria, por meio do Oficio N° 2016/2017/PLANEJAMENTO de 07 de abril de 2017 onde afirma o que segue:

"[...] apresentamos oficio n° 198/2017/Planejamento comunicado à CAIXA/GIGOV/CG informando sobre o abandono da obra pela empresa executora, rescisão contratual e reprogramação para análise e continuidade dos serviços, evitando assim, a instauração de Tomada de Contas Especial;".

(ii) Execução Financeira:

Não houve execução de despesas decorrente deste contrato de repasse, que tem sua vigência até o dia 30 de maio de 2018, uma vez que a obra sequer havia sido iniciada.

(iii) Objetivo:

O objetivo do contrato de repasse ainda não foi atingido, pois a prefeitura municipal de Aquidauana ainda providenciará a realização de novo processo licitatório para a execução do objeto do contrato de repasse.

3. Conclusão

Conclui-se que o objetivo do contrato de repasse ainda não foi atingido, pois a Prefeitura Municipal de Aquidauana ainda providenciará a realização de novo processo licitatório para a execução do objeto do contrato de repasse.

Ordem de Serviço: 201700683
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 803655
Unidade Examinada: AQUIDAUANA GABINETE DO PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 865.926,55

1. Introdução

Trata-se da fiscalização realizada no âmbito do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujo escopo corresponde à execução do Contrato de Repasse nº 803655/2014/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 803655), celebrado em 23 de dezembro de 2014 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (Concedente) e representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e o Município de Aquidauana/MS (Convenente), tendo como objeto *a "Estruturação de ações de infraestrutura urbana com pavimentação e drenagem das Rua dos Barbosas e adjacências (trecho compreendido entre as Ruas Melo e dos Papagaios) e Rua dos Souza e adjacências (trecho compreendido entre as Ruas Damaceno e dos Carajás)"* no Município de Aquidauana/MS, no valor total de R$865.926,55, sendo R$493.100,00 provenientes de recursos transferidos pela União e R$372.826,55 de contrapartida do ente municipal.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 06 e 12 de abril de 2017. Nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos e todos os documentos solicitados foram fornecidos.

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. Avaliação da execução do Contrato de Repasse 803655/2014/Ministério das Cidades.

Fato

Trata-se da avaliação da compatibilidade do estágio de andamento do Contrato de Repasse nº 803655/2014/Ministério das Cidades/Caixa (Siconv 803655) celebrado em 23 de dezembro de 2014 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (Concedente), representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Município de Aquidauana/MS (Convenente), com o cronograma físico-financeiro de execução previsto no plano de trabalho, identificando, para os casos de obras paralisadas, atrasadas ou com ritmo lento de execução, os fatores determinantes para tais condições.

Após análise dos documentos fornecidos pelos agentes responsáveis pela execução do contrato de repasse, Caixa e Município de Aquidauana, obteve-se as seguintes informações sobre a execução do objeto do Contrato de Repasse nº 803655/2014:

(i) Objeto:

O objeto do contrato de repasse é a *"Estruturação de ações de infraestrutura urbana com pavimentação e drenagem das Rua dos Barbosas e adjacências (trecho compreendido entre as Ruas Melo e dos Papagaios) e Rua dos Souza e adjacências (trecho compreendido entre as Ruas Damaceno e dos Carajás)"* no Município de Aquidauana/MS, no valor total de R$865.926,55, sendo R$493.100,00 provenientes de recursos transferidos pela União e R$372.826,55 de contrapartida do Município. A empresa FPX Terraplanagem e Construções Ltda. (CNPJ 10.497.511/0001-14), celebrou o Contrato Administrativo nº 081/2015 para execução das obras no dia 29 de maio de 2015.

No dia 01 de março de 2016, 277 dias após a assinatura do contrato, a empresa FPX Terraplanagem Ltda. comunicou à Prefeitura Municipal de Aquidauana a desistência do Contrato pelo motivo descrito a seguir:

> *"O Motivo pelo qual estamos comunicando esta desistência se deve que em decorrência do prazo de mais de 60 (sessenta) dias sem a emissão da respectiva ordem de serviço para início da obra e considerando a proposta comercial que foi apresentada com validade de 60 (sessenta) dias. Conf. Art. 64 da Lei 8.666/93, e também por neste momento devido à inflação e aumento dos preços, tais como: ferro, material betuminoso para o asfalto, combustível e mão de obra. "*

Como o parágrafo terceiro da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 diz que *"Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos",* a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, considerando o contrato tacitamente rescindido, encaminhou para a Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício Nº 170/2016/Planejamento, em 06 de abril de 2016, uma nova proposta para análise, ainda pendente de aprovação pela instituição financeira. Ressalta-se que não havia rescisão formal do Contrato na data de encaminhamento daquele ofício.

O contrato foi rescindido formalmente, nos termos do inciso II do art. 79 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por meio do Termo de Rescisão somente em 03 de fevereiro de 2017

com a anuência expressa da empresa contratada, externando sua desistência do objeto contratado.

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS justificou a situação atual do Contrato de Repasse nº 803655/2014/Ministério das Cidades/Caixa (SICONV 803655) a esta Controladoria, por meio do Oficio N° 2016/2017/PLANEJAMENTO de 07 de abril de 2017 onde afirma o que segue:

> *"O referido contrato foi cancelado. (distrato do contrato anexo no processo)".*

Por meio do Ofício N° 440/2016/PLANEJAMENTO de 24 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS motivou desta maneira o *"cancelamento"* do Contrato de Repasse nº 803655/2014:

> *"Tendo em vista a crise financeira a qual se encontra o município, realizando cortes de gastos e despesas com pessoal, adiamento de licitações, etc., informamos Vossa Senhoria, que o Contrato supracitado, encontra-se CANCELADO, em decorrência do alto valor do Recurso de Contrapartida."*

O Termo de Distrato ao Contrato de Repasse nº 803655/2014 foi assinado de comum acordo pela Caixa Econômica Federal (Caixa) e o pelo Município de Aquidauana/MS (Convenente), em 12 de dezembro de 2016.

(ii) Execução Financeira:

Não houve execução de despesas decorrente deste contrato de repasse, uma vez que a obra sequer havia sido iniciada e o Contrato de Repasse nº 803655/2014 foi cancelado.

(iii) Objetivo:

O contrato de repasse não atingirá seu objetivo, pois no dia 12 de dezembro de 2016 houve a assinatura do Termo de Distrato ao Contrato de Repasse nº 803655/2014, portanto conforme a Cláusula Segunda do Termo de Distrato, *"as partes dão plena quitação das obrigações assumidas, não restando nada a exigir com alusão ao Contrato de Repasse ora distratado"*.

3. Conclusão

Conclui-se que o contrato de repasse não atingirá seu objetivo, pois no dia 12 de dezembro de 2016 houve a assinatura do Termo de Distrato ao Contrato de Repasse nº 803655/2014, portanto conforme a Cláusula Segunda do Termo de Distrato, *"as partes dão plena quitação das obrigações assumidas, não restando nada a exigir com alusão ao Contrato de Repasse ora distratado"*.

Ordem de Serviço: 201700763
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DAS COMUNICACOES
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: SERVIÇO DE INCLUSÃO DIGITAL
Montante de Recursos Financeiros: R$ 12.760,00

1. Introdução

Trata-se de fiscalização realizada no Programa 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia / Ação 20ZB - Apoio a Iniciativas de Inclusão Digital, a qual tem o objetivo de prover equipamentos de informática para implantação de espaços públicos para o acesso à *internet*.

A presente avaliação se concentrou no Telecentro da Associação da Comunidade Negra Rural Quilombola Furnas dos Baianos (Aquidauana/MS), cuja inspeção física dera-se no dia 12 de abril 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

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. Telecentro da Associação da Comunidade Quilombola de Furnas dos Baianos sem conexão disponível à internet. Desperdício dos recursos públicos aplicados. Não atingimento dos objetivos do programa GESAC.

Fato

O contexto social/tecnológico contemporâneo apresenta novas formas/causas de exclusão social. Dentre elas, observa-se a dificuldade ou impedimento de acesso aos meios de comunicação/informação estabelecidos e difundidos na sociedade.

O conhecimento necessário para o uso de meios de produção informatizados se tornou requisito para acesso ao mercado de trabalho, assim como o domínio das técnicas de acesso e uso de informações pelos meios de comunicações digitais passaram a constituir característica para participação ativa em uma “sociedade do conhecimento”.

Nesse sentido, o governo federal vem implementando um conjunto de programas e iniciativas de inclusão digital, que passam a ser vistas como um importante vetor da política social. Dentre elas, destaca-se a implementação de Pontos de Inclusão Digital – PID, também conhecidos como Telecentros, e o programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac).

Os Telecentros constituem conjuntos de equipamentos de informática e mobiliário implantados em espaços públicos com acesso à internet para a realização de atividades de formação com foco na inclusão digital. O objetivo dessa iniciativa é promover o desenvolvimento social e econômico das comunidades atendidas, reduzindo a exclusão social e criando oportunidades de inclusão digital aos cidadãos

Por sua vez, o Gesac destina-se a prover conexão à internet em banda larga gratuita a telecentros, escolas, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira e quilombos, priorizando comunidades em áreas remotas ou com populações vulneráveis social e economicamente, com o objetivo de promover a inclusão digital e social, bem como para incentivar ações de governo eletrônico para a população atendida.

Em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério das Comunicações (http://simmc.c3sl.ufpr.br/), realizada em 15 de fevereiro de 2017, verificou-se, por meio do Relatório de Disponibilidade, a existência de Telecentros e Gesac inativos, que não se conectavam à internet há mais de trinta dias. Estes casos foram definidos como escopo de auditoria para a 4° fase do Programa de Fiscalização de Entes Federativos.

No estado de Mato Grosso do Sul, observou-se, no município de Aquidauana, que o PID da Associação da Comunidade Negra Rural Quilombola Furnas dos Baianos não se conectava à internet há mais de trinta dias. Em inspeção física realizada em 12 de abril de 2017 neste Telecentro, verificou-se que:

1.1) Existem onze computadores montados em uma sala da associação, a qual permanece trancada e aos cuidados do atual presidente da Associação da Comunidade Negra Rural Quilombola Furnas dos Baianos (CPF nº ***.520.721-**). Entretanto, em conversas com o presidente, constatou-se que os computadores estão montados e prontos para uso há seis anos, porém ninguém na comunidade tem qualquer conhecimento de informática que permita a utilização dos mesmos.

Fotos: Associação da Comunidade Negra Rural Quilombola Furnas dos Baianos, em 12 de abril de 2017.

1.2) O Telecentro está localizado no prédio da associação, acessível à comunidade, todavia sem uso em razão do pleno desconhecimento dos moradores em informática.

1.3) Não se identificou qualquer sinal de internet no Telecentro durante a inspeção realizada no dia 12 de abril de 2017. Questionado sobre a ausência de sinal, o presidente da associação informou que no passado já houve sinal de internet, mas não soube informar a partir de quando o sinal se tornou indisponível. Também informou que não fez contatos com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações.

Por fim, o presidente da associação aduziu que fez alguns contatos com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar na tentativa de viabilizar um curso de informática para os membros da comunidade, contudo até o momento não obteve respostas.

Do exposto, conclui-se que o PID da Associação da Comunidade Negra Rural Quilombola Furnas dos Baianos no município de Aquidauana/MS se apresenta inoperante devido à falta de conexão à internet; e que os computadores estão inutilizados, se depreciando, se tornando ultrapassados e sem qualquer utilidade para os membros da comunidade, haja vista não possuírem conhecimento em informática.

A situação constatada, portanto, constitui desperdício dos recursos públicos aplicados, na medida em que os objetivos do programa, quais sejam a inclusão digital da população atendida para o seu desenvolvimento social e econômico, nunca foram alcançados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do expediente protocolado em 22 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou a seguinte manifestação:

> "*O levantamento verificado, consistente na não disponibilização da internet conforme narrado no apontamento da CGU, será imediatamente corrigido pela Secretaria Municipal de Administração em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação.*
>
> ".

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor não trouxe argumentos que justificassem a ausência de conexão com a internet do Telecentro da Associação Quilombola Furna dos

Baianos. Alegou tão somente que a irregularidade será imediatamente corrigida, circunstância que não tem o poder de elidir o fato ora constatado.

2.2 Parte 2

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, verificou-se que os computadores adquiridos com recursos públicos federais estão há mais de seis anos sem qualquer utilização e atualmente sem conexão com a *internet.*

Ordem de Serviço: 201700781
Município/UF: Aquidauana/MS
Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: AQUIDAUANA GABINETE DO PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 599.216,51

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 12 de abril de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / Ação 2A60 – Serviços de Proteção Social Básica no Município de Aquidauana/MS.

A ação fiscalizada visa a verificar a regularidade no atendimento e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social por meio do Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias - PAIF, ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, nos CRAS itinerantes (embarcações) e pelas equipes volantes, e por meio do Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) de forma a atender demandas e necessidades específicas de famílias com presença de indivíduos.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário à Prefeitura de Aquidauana/MS entre 1º de janeiro de 2016 e 31 de março de 2017 no montante de R$599.216,51.

.

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. Movimentação indevida de R$ 267.731,36 em recursos da conta específica da Proteção Social Básica para outras contas da Prefeitura. Não comprovação da aplicação dos recursos devido à perda de rastreabilidade financeira.

Fato

A presente ação tem como objetivo avaliar a gestão dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para custeio das ações governamentais quanto à sua movimentação na conta específica do Bloco da Proteção Social Básica no âmbito da Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS. Para tanto, solicitou-se à Prefeitura que disponibilizasse os extratos bancários da conta corrente onde foram creditados os recursos do Bloco da Proteção Social Básica, no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017.

Com base em consulta ao site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome verificou-se que, no período acima mencionado, o montante dos recursos financeiros destinados ao Bloco da Proteção Social Básica geridos pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Aquidauana/MS, creditados na Conta Corrente nº 37677-9, Agência 123-6, do Banco do Brasil, no valor de R$ 571.216,51 e na Conta Corrente nº 36172-0, Agência 123-6, do Banco do Brasil, no valor de R$ 28.000,00, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 01 – Recursos do Bloco da Proteção Social Básica no período de 01/01/2016 a 31/12/2016 repassados pelo MDS para o Fundo Municipal de Aquidauana/MS

BLOCO PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EXERCÍCIO DE 2016		
Componente	**Ação/Serviço/Estratégia**	**Valor Total**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	-	R$ 168.316,51
Piso Básico Variável III	Equipe Volante	R$ 54.000,00
Piso Básico Variável	Lanchas da Assistência Social	R$ 70.000,00
Piso Básico Fixo	-	R$ 168.000,00
TOTAL GERAL		**R$ 460.316,51**

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (http://www.mds.gov.br/)

Tabela 02 – Recursos do Bloco da Proteção Social Básica no período de 01/01/2017 a 31/03/2017 repassados pelo MDS para o Fundo Municipal de Aquidauana/MS

BLOCO PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EXERCÍCIO DE 2017		
Componente	**Ação/Serviço/Estratégia**	**Valor Total**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	-	R$ 63.500,00
Piso Básico Variável III	Equipe Volante	R$ 18.000,00
Piso Básico Variável	Lanchas da Assistência Social	R$ 7.000,00
Piso Básico Fixo	-	R$ 50.400,00
TOTAL GERAL		**R$ 138.900,00**

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (http://www.mds.gov.br/)

Importante ressaltar que em função da edição da Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015, que regulamenta o cofinanciamento federal do SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo, foram criadas novas contas correntes específicas para que os recursos transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social fossem geridos.

Desta forma, durante o exercício de 2016 a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS realizou despesas do Bloco de Proteção Social Básica tanto em contas correntes que foram abertas antes da vigência da Portaria quanto na nova Conta Corrente específica nº 37677-9, Agência 123-6, do Banco do Brasil.

Ao se analisarem o Razão Analítico e o extrato bancário das contas correntes do Bloco da Proteção Social Básica disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, constatou-se que o montante de R$ 267.731,36 foi transferido em favor de outras contas da Gerência Municipal de Desenvolvimento Social. A tabela a seguir relaciona os valores transferidos:

Tabela 03 – Recursos do Bloco de Proteção Básica transferidos da conta específica para a Gerência Municipal de Desenvolvimento Social no período de 01/01/2016 a 31/03/2017

DATA	CONTA	PROGRAMA	Favorecido	VALOR
05/01/2016	31371-8	PBF-CRAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	6.000,00
29/01/2016	31371-8	PBF-CRAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	6.000,00
29/02/2016	31371-8	PBF-CRAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	6.000,00
29/03/2016	31371-8	PBF-CRAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	6.000,00
28/04/2016	31371-8	PBF-CRAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	6.000,00
05/01/2016	31712-8	PBV III	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
29/01/2016	31712-8	PBV III	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
29/02/2016	31712-8	PBV III	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
29/03/2016	31712-8	PBV III	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.000,00
05/01/2016	36172-0	PBV-LAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
29/01/2016	36172-0	PBV-LAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
29/02/2016	36172-0	PBV-LAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
29/03/2016	36172-0	PBV-LAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
28/04/2016	36172-0	PBV-LAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
23/05/2016	36172-0	PBV-LAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
07/07/2016	36172-0	PBV-LAS	Gerencia Municipal Desenvolvimento	5.822,00
28/07/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	18.000,00
23/09/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	18.000,00
05/10/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	18.000,00
07/11/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	18.000,00
22/11/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	3.000,00
30/11/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	18.000,00
01/12/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	15.151,36
15/12/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	9.000,00
27/12/2016	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	18.000,00
24/02/2017	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	19.680,00
31/03/2017	37.677-9	PSB	Gerencia Municipal Desenvolvimento	19.680,00
Total				267.731,36

Fonte: Razão Analítico das contas correntes 31371-8, 37712-8, 36172-0 e 37677-9

O procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS de transferir recursos das contas correntes específicas do Bloco da Proteção Social Básica para serem movimentados em outras contas da prefeitura encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 16 da Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a movimentação dos recursos do cofinanciamento federal em conta bancária específica.

> *"Art. 16* ***Os recursos do cofinanciamento federal deverão ser*** *depositados e* ***geridos em conta bancária específica****, com instituição financeira oficial federal que possua acordo de cooperação com o MDS, e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão automaticamente aplicados em fundos de aplicação financeira de curto prazo, lastreados em títulos da dívida pública federal, com resgates automáticos."* (original sem grifo)

Com base em análise dos extratos bancários das contas correntes específicas, conforme tabela acima, não foram identificados nessas contas correntes créditos de recursos financeiros oriundos de outras contas do Fundo Municipal de Assistência Social ou de outras fontes além dos valores transferidos pelo FNAS à conta específica do Bloco de Proteção Social Básica.

Devido à perda de rastreabilidade ocasionada pela transferência daqueles recursos a outras contas correntes do município, entende-se que a Prefeitura de Aquidauana/MS deixou de comprovar, no período analisado, a destinação de R$ 267.731,36.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Deve ser esclarecido quando a esse item é que não houve movimentação indevida da conta da PSB (Proteção Social Básica) para outras contas da Prefeitura.

O que realmente ocorreu foi a transferência de valor para pagamento de RH da PSB, no total de até 60% (sessenta por cento), dentro da legalidade dos repasses federais, de conta específica do Banco do Brasil (instituição financeira federal que possui acordo de cooperação com o MDS) para conta do HSBC atual Bradesco (instituição financeira ganhadora de Processo Licitatório, Pregão n° 74/2013-Processo n° 107/2013, para pagamento de RH da Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS).

Informamos, assim, que a atual Administração tomará as providências cabíveis para que não haja perda de rastreabilidade do recurso da conta da PSB, bem como das demais contas abertas para repasse federal, comprovando desta forma o não desvio de finalidade dos recursos repassados."

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação na qual se aponta que os recursos financeiros federais do Bloco da Proteção Social Básica não foram movimentados, em sua totalidade, na conta específica,

conforme manifestação apresentada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS é afirmado que os recursos foram transferidos para outra conta corrente da Prefeitura com a finalidade de realizar o pagamento da folha de pessoal da PSB. A Prefeitura também apresentou a folha de pagamento, relativa ao período de 04 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2016, do Fundo Municipal de Assistência Social.

Constatou-se, porém, que a folha de pagamento do Fundo Municipal de Assistência Social apresentada pela Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS não apresenta o detalhamento da folha de pessoal apropriada com recursos da PSB.

Portanto, em que pese a afirmação do gestor de que os recursos financeiros transferidos da conta corrente específica do Bloco da Proteção Social Básica foram aplicados na folha de pagamento da PSB, a prática adotada encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 16 da Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a movimentação dos recursos do cofinanciamento federal, uma vez que o dispositivo veda a transferência de recursos da conta específica para outras contas bancárias, visando-se assim a preservar a rastreabilidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

> *"Art. 16* ***Os recursos do cofinanciamento federal deverão ser*** *depositados e* ***geridos em conta bancária específica****, com instituição financeira oficial federal que possua acordo de cooperação com o MDS, e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão automaticamente aplicados em fundos de aplicação financeira de curto prazo, lastreados em títulos da dívida pública federal, com resgates automáticos."* (original sem grifo)

2.2.2. Lancha da assistência social encontra-se danificada e sem utilização pela Prefeitura de Aquidauana/MS, configurando prejuízo material. Descumprimento de condicionalidade para recebimento do Piso Básico Variável-PBV no valor mensal de R$ 7.000,00. Desvio de objeto na aplicação dos recursos federais recebidos.

Fato

Dentre as ações financiadas com recursos federais, analisou-se a ação denominada Lancha da Assistência Social – LAS, estabelecida pela Portaria MDS nº44, de 09 de maio de 2013, e alterada pela Portaria MDS nº 135, de 02 de dezembro de 2013.

A Lancha da Assistência Social deve ser usada no transporte das equipes volantes e dos materiais necessários para oferta dos serviços e ações de proteção social básica em locais isolados ou de difícil acesso.

O Município de Aquidauana/MS recebeu do Governo Federal, durante os exercícios de 2016 e 2017, o valor de R$ 77.000,00, repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS, para realização de gastos com a utilização da lancha da assistência social, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Tabela 01 – Valores recebidos pela Prefeitura de Aquidauana/MS

Parcela	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Líquido

set/15	14/01/2016	800088	001236/0000361720	7.000,00
out/15	14/01/2016	800095	001236/0000361720	7.000,00
nov/15	14/01/2016	800098	001236/0000361720	7.000,00
dez/15	14/01/2016	800104	001236/0000361720	7.000,00
jan/16	04/05/2016	810671	001236/0000376779	7.000,00
fev/16	09/05/2016	812965	001236/0000376779	7.000,00
mar/16	07/07/2016	820693	001236/0000376779	7.000,00
mai/16	10/10/2016	826768	001236/0000376779	7.000,00
jun/16	01/11/2016	830963	001236/0000376779	7.000,00
jul/16	22/12/2016	838017	001236/0000376779	7.000,00
Dez/16	06/02/2017	802084	001236/0000376779	7.000,00
TOTAL				77.000,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (http://www.mds.gov.br/)

Para tanto, o município de Aquidauana/MS recebeu, por meio do Termo de Doação com Encargos nº 034/2014, publicado no DOU nº 44, de 06 de março de 2015, uma lancha do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para execução da ação de governo. No entanto, constatou-se, por meio de inspeção física, que a embarcação se encontrava estacionada no pátio da Secretaria Municipal de Obras, inutilizada desde a época de seu recebimento:

Foto: Lancha da Assistência Social, Aquidauana/MS, em 07 de abril de 2017.

A Portaria nº 44, de 9 de maio de 2013, alterada pela portaria nº 135, de 2 de dezembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dispõe o seguinte acerca da utilização dos recursos da ação Lancha da Assistência Social:

> *"Art. 3º* - ***Os Municípios contemplados com a Lancha da Assistência Social****, doada pela União por intermédio do MDS,* ***passarão a receber****, por meio do Piso*

Básico Variável - PBV, ***o valor mensal de R$ 7.000,00 (sete mil reais) para a sua manutenção****.*

Parágrafo único - ***O recurso*** *do cofinanciamento de que trata esta Portaria* ***deverá ser utilizado exclusivamente para a manutenção da Lancha*** *da Assistência Social, conforme condições estabelecidas no Termo de Doação da Lancha da Assistência Social.*

Art. 4º - O início do repasse do cofinanciamento federal para a manutenção da Lancha da Assistência Social coincidirá com o mês de competência da entrega oficial da embarcação ao representante legal do Município.

Parágrafo único - ***O repasse*** *do cofinanciamento para manutenção da Lancha da Assistência Social* ***está condicionado à sua utilização no transporte de equipe e materiais*** *necessários para oferta prioritária dos serviços e ações de proteção social básica e, se necessário, outros serviços e ações socioassistenciais* ***no âmbito do SUAS****"* (original sem grifo).

Em função da análise da aplicação dos recursos do cofinanciamento federal da ação governamental Lancha da Assistência Social, constata-se:

- Prejuízo material da lancha, pois está danificada e sem utilização pela Prefeitura de Aquidauana;
- Descumprimento da condicionalidade para recebimento dos recursos federais cofinanciados por meio do Piso Básico Variável – PBV, uma vez que a embarcação não está sendo utilizada conforme dispõe o art. 4º da Portaria MDS nº 44, de 09 de maio de 2013;
- Desvio de objeto na realização das despesas financiadas com os recursos federais recebidos para a manutenção da lancha, uma vez que esses recursos estão sendo realizados com despesas diversas à sua finalidade, em desacordo ao parágrafo único do art. 3º da Portaria MDS nº 44, de 09 de maio de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Segundo esse apontamento, de primeiro encaminhamos cópias do Termo de Doação com Encargos n° 034/2014, Termo de Responsabilidade - Anexo 8-D, Questionários de Monitoramento das Lanchas da Assistência Social - LAS/2015 e 2016, e o Oficio n° 05/2016/DPSB/SNAS/MDS, de modo que tão logo constatamos que a lancha não teria condições de navegabilidade em nosso rio, o que foi confirmado pela Capitania Fluvial do Pantanal - Corumbá/MS, na realização do Curso ETPS, necessitando de lancha emprestada e de menor tamanho, entramos em contato com o MDS, através da Sra. Gisela (61 2030-3164), para devolução da mesma ou troca por uma embarcação menor, originando o Oficio n° 05/2016/DPSB/SNAS/MDS como resposta.

O co-financiamento federal repassado para o município mensalmente, no valor de R$ 7.000,00, foi utilizado até o limite de 60% (sessenta por cento), como regra geral de utilização dos repasses federais, para "complementação" do pagamento das 02 Equipes

Volantes pactuadas, uma vez que o valor de R$ 4.500,00 repassado para manutenção das equipes é insuficiente para atender as exigências de se manter 01 psicólogo (R$ 2.230,00), 01 assistente social (R3 2.230,00) e 01 administrativo (R$ 1.060,00) para cada equipe, sem contar com as despesas para o deslocamento (busca ativa) das referidas equipes.

O serviço das Equipes Volantes que se baseia na busca ativa e no atendimento in loco (aldeias, distritos, população ribeirinha, quilombolas e outros) de famílias vulneráveis ou em situação de risco, não deixando de ser realizado por via terrestre e só se tornou possível, inúmeras vezes, pela utilização da "complementação" do recurso repassado para a lancha, que seria utilizada para o transporte das Equipes Volantes em atendimentos à população ribeirinha.

O último repasse realizado pelo MDS, conforme o SUASWEB, para a lancha, no valor de R$ 7.000,00 foi em fev/17, referente a dez16.

Por fim, o Termo de Aceite para doação da lancha, pelo MDS para Assistência Social, foi realizado na gestão anterior e caracteriza- se, na atual gestão, como uma política que não atende as necessidades do município, de maneira que sugerimos que o valor repassado na atual gestão (verificar tópico acima), seja devolvido ao MDS, bem como a lancha ou seu valor. "

Análise do Controle Interno

Em relação às despesas com duas Equipes Volantes, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS não apresentou quaisquer comprovações acerca da execução dos gastos com estas equipes, sendo que durante a inspeção física foi constatado que a Equipe Volante do CRAS I não estava em funcionamento, comprometendo desta forma a execução do Programa.

Quanto à lancha, consta no Ofício nº 05/2016/DPSB/SNAS, de 11 março de 2016, anexo à justificativa encaminhada pela Prefeitura, que a Marinha do Brasil, através da Capitania dos Portos, considerou a Lancha da Assistência Social compatível com as condições de navegabilidade dos rios da região de Aquidauana/MS.

Desta forma, entende-se que a Lancha de Assistência Social doada à Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS deveria estar sendo utilizada para atender as Ações de Proteção Social Básica.

2.2.3. Inexistência de equipe volante do CRAS I da Prefeitura de Aquidauana/MS a despeito do recebimento de recursos federais correspondentes.

Fato

O art. 1º da Portaria MDS nº 303, de 08 de novembro de 2011, estabelece que os serviços de proteção social básica e ações, ofertados pelos Municípios e Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a serem executados por **equipe volante do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS**, serão cofinanciados pela União, por meio do Piso Básico Variável - PBV, no valor mensal de R$ 4.500,00 por CRAS, a serem repassados conforme as normas previstas nesta Portaria.

A Equipe Volante integra de maneira adicional a equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e tem o objetivo de prestar serviços de assistência social a famílias que residem em locais de difícil acesso (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros).

Conforme Relatório da Proteção Social Básica, o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome repassa à Prefeitura de Aquidauana/MS o valor de R$ 9.000,00 mensais, cofinanciando, portanto, duas equipes volantes, uma para cada CRAS.

Quadro 01 – Execução física do PSB em Aquidauna/MS

Componentes	**Ação/Estratégia**	**Quantidade**
Piso Básico Fixo	Quantidade de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) confinanciado	02
Piso Básico Variável	Quantidade de Equipes Volantes confinanciadas	02

Fonte: RI da Proteção Social Básica extraído do site do MDS (www.mds.gov.br)

O Município de Aquidauana/MS recebeu do Governo Federal, durante os exercícios de 2016 e 2017, o valor de R$ 72.000,00, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Tabela 01 – Valores recebidos pela Prefeitura de Aquidauana/MS

Parcela	**Data da Ordem**	**Nª da Ordem**	**Agência/Conta**	**Valor Bruto**
10/2015	04/02/2016	803992	001236/0000376779	9.000,00
11/2015	04/05/2016	810596	001236/0000376779	9.000,00
12/2015	10/10/2016	826716	001236/0000376779	9.000,00
01/2016	01/11/2016	831181	001236/0000376779	9.000,00
02/2016	22/12/2016	838112	001236/0000376779	9.000,00
03/2016	28/12/2016	846184	001236/0000376779	9.000,00
04/2016	07/02/2017	802057	001236/0000376779	9.000,00
05/2016	07/02/2017	802084	001236/0000376779	9.000,00
TOTAL				72.000,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (http://www.mds.gov.br/)

Realizou-se visita ao CRAS I, localizado na Rua Mário Gueirreiro S/N, na Vila São Pedro, Aquidauana/MS, no dia 07 de abril de 2017, sendo constatada a inexistência de equipe volante integrada ao referido CRAS.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Na data da visita da CGU, estávamos em início de gestão e em processo de composição das equipes exigidas pela NOB-RH, como é o caso das Equipes Volantes, uma vez que os Contratos por Tempo Determinado findaram-se em 30/12/2016 e estávamos aguardando o início da convocação dos aprovados no concurso público realizado em 2016.

O co-financiamento federal, no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), para manutenção das atividades realizadas pelas 02 Equipes Volantes ê insuficiente e vinha sendo complementado, na gestão anterior, com o repasse para a lancha no atendimento da população ribeirinha, também realizado pelas Equipes Volantes por via terrestre. Desta forma, por ser início de gestão municipal, a Prefeitura encontra-se em fase de adaptações orçamentárias e administrativas e corrigirá a distorção verificada também nesse aspecto.

Calha informar que o último repasse realizado pelo MDS, conforme o SUASWEB, para as Equipes Volantes, no valor de R$ 9.000,00, foi realizado em fev/17, referente a maio/16, ficando a cargo da nova administração todas as despesas (RH, custeio, transporte e outras) para o desenvolvimento das atividades das Equipes Volantes.

Por fim, as Equipes Volantes não estão completas atualmente, conforme o Termo de Aceite, devido ao não repasse mensal e regular do recurso federal (ver tópico anterior), o que obriga a atual Administração a entrar com contrapartida financeira superior a compatível na atual conjuntura financeira e situação precária de todos os municípios brasileiros."

Análise do Controle Interno

Em relação às despesas com duas Equipes Volantes, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS não apresentou quaisquer comprovações acerca da execução dos gastos com estas equipes, sendo que durante a inspeção física foi constatado que a Equipe Volante do CRAS I não estava em funcionamento, comprometendo desta forma a execução do Programa.

2.2.4. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos sem funcionamento durante o exercício de 2017

Fato

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV é um serviço da Proteção Social Básica do SUAS que é ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) realiza atendimentos em grupo. São atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas, dentre outras, de acordo com a idade dos usuários. O serviço pode ser ofertado no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou nos Centros de Convivência.

Quadro 01 – Relação de CRAS e SFCV de Aquidauana/MS

Nome	Nº Identificador
CRAS Centro de Referência em Assistência Social da Vila São Pedro	50011002678
CRAS Centro de Referência de Assistência Social Nova Aquidauana	50011030452
CENTRO DE CONVIVÊNCIA SCFV DO DISTRITO DE CIPOLÂNDIA	5001103401081
CENTRO DE CONVIVÊNCIA SCFV do Distrito de Piraputanga	5001103406826
CENTRO DE CONVIVÊNCIA SCFV Urbano	5001103406827

CENTRO DE CONVIVÊNCIA SCFV PELOTÃO ESPERANÇA	5001103406828
CENTRO DE CONVIVÊNCIA DO IDOSO	5001103406870
CENTRO DE CONVIVÊNCIA SCFV CICA Extensão	5001103406871
CENTRO DE CONVIVÊNCIA SCFV do Distrito de Camisão	5001103406872
Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos José da Portuguesa	5001103409722

Fonte: Consulta ao site http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/pesquisarConsultaExterna.html

O Município de Aquidauana/MS recebeu do Governo Federal, durante os exercícios de 2016 e 2017, o valor de R$ 231.816.51, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Tabela 01 – Valores recebidos pela Prefeitura de Aquidauana/MS

Parcela	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor (R$)
10/2015	04/05/2016	809699	001236/0000376779	20.372,17
11/2015	09/05/2016	811845	001236/0000376779	20.372,17
12/2015	12/05/2016	814677	001236/0000376779	20.372,17
01/2016	21/10/2016	828056	001236/0000376779	20.400,00
02/2016	01/11/2016	830523	001236/0000376779	20.400,00
03/2016	21/12/2016	837112	001236/0000376779	20.400,00
04/2016	21/12/2016	836119	001236/0000376779	23.000,00
05/2016	28/12/2016	845132	001236/0000376779	23.000,00
06/2016	07/02/2017	800584	001236/0000376779	23.000,00
07/2016	07/02/2017	800625	001236/0000376779	20.250,00
07/2016	07/02/2017	800633	001236/0000376779	20.250,00
Total				231.816,51

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (http://www.mds.gov.br/)

Realizou-se visita ao SCFV do Conjunto Habitacional "José da Portuguesa", vinculado ao CRAS da Vila São Pedro, conforme registro fotográfico abaixo, no dia 07 de abril de 2017, sendo constatado que não está sendo realizado qualquer serviço complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do CRAS.

Foto: SFCV do Conjunto Habitacional "José da Portuguesa", dia 07 de abril de 2017, Aquidauana/MS

Em relação às demais unidades do Serviço de Convivência do município de Aquidauana/MS, o Gerente de Desenvolvimento Social do Município de Aquidauana/MS informou que não houve quaisquer atividades durante o exercício de 2017 e que retornariam ao funcionamento a partir do início do mês de maio de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"No tocante a esse ponto, esclarece-se que o último repasse realizado pelo MDS, conforme o SUASWEB, para manutenção dos SCFV (Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), foi realizado em fev/17, referente a agosto/16; ficando a cargo da nova administração todas as despesas (RH, alimentação, produtos de higiene e limpeza e outras) para o desenvolvimento das atividades desses serviços, implicando pesado fardo frente as condições e saúde precária do município.

Na data da visita da CGU estávamos em início de gestão e em processo de composição das equipes conforme a NOB-RH, uma vez que os Contratos por Tempo Determinado findaram-se em 30/12/2016 e estávamos aguardando o início da convocação dos aprovados no concurso público realizado em 2016.

Os SCFV iniciaram suas atividades em maio/17 após finalização dos processos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios, materiais de higiene e limpeza e outros materiais e serviços indispensáveis para o funcionamento dos serviços, estando, portanto, na iminência de retomar o serviço."

Análise do Controle Interno

Em relação às despesas com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, a Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS não apresentou quaisquer comprovações acerca da execução dos gastos com este serviço, sendo que durante a inspeção física foi constatado que o SCFV do Conjunto Habitacional "José da Portuguesa", vinculado ao CRAS da Vila São Pedro não estava em funcionamento, comprometendo desta forma a execução do Programa.

2.2.5. O CRAS I atende parcialmente à meta de desenvolvimento em relação à dimensão Recursos Humanos

Fato

Na visita *in loco* ao CRAS I, situado à Rua Mário Guerreiro S/N, Vila São Pedro, no município de Aquidauana/MS, constataram-se as seguintes não conformidades em relação ao Censo 2016 realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Quadro 01 – Cotejamento Censo 2016 x Visita in loco

IDENTIFICAÇÃO	Censo 2016	Situação Encontrada
Número Identificador da Unidade	50011002678	50011002678
Nome que identifica o CRAS	CRAS Centro de Referência em Assistência Social da Vila São Pedro	CRAS Centro de Referência em Assistência Social da Vila São Pedro
ESTRUTURA FÍSICA		
Quantidade de salas com capacidade máxima para 5 pessoas	5	4
Quantidade total de computadores na unidade:	6	5
Destes, quantos estão conectados à internet?	6	4
RECURSOS HUMANOS		
Número de trabalhadores de Nível médio (inclui trabalhadores com ensino superior incompleto)	7	2
Número de trabalhadores de Nível superior (inclui trabalhadores com especialização, mestrado e doutorado)	6	3
Número de Assistentes Sociais	4	1
Número de Psicólogos	1	1
O coordenador deste CRAS:	Exerce exclusivamente a função de coordenador	Não exerce exclusivamente função de coordenador

Fonte: CENSO 2016 e entrevista realizada em 07 de abril de 2017

Verificou-se, ainda, descumprimento das metas de desenvolvimento dos CRAS, conforme definido pela Resolução nº 05, de 3 de maio de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite da Secretaria Nacional de Assistência Social:

Quadro 02 – Cotejamento Metas de Desenvolvimento x Visita in loco

Recursos Humanos	Qtde Metas	Qtde visita in loco
Técnicos de Nível Superior	03	03
Assistentes Sociais	02	01

Psicólogo	01	01
Técnicos de Nível Médio	03	02
Coordenador em função exclusiva	01	01 não exclusivo

Fonte: Entrevista realizada em 07 de abril de 2017

Portanto, com relação às metas de desenvolvimento do CRAS, constatou-se defasagem de um assistente social e um técnico de nível médio, contribuindo para que o coordenador não exercesse atividade exclusiva.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Especificamente quanto a este tópico, a data da visita da CGU não coincide com o período de preenchimento do Censo 2016, o que justifica a disparidade entre algumas informações referentes a Estrutura Física e ao RH.

Por ser início de gestão muitas foram as ações para proporcionar melhorias nos atendimentos dos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e outros serviços ofertados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, como a manutenção de computadores, ampliação da capacidade da internet e outras alterações e melhorias na Estrutura Física.

Sopesamos que, por ocasião na data da visita da CGU, estávamos em início de gestão e em processo de composição das equipes conforme a NOB-RH, uma vez que os Contratos por Tempo Determinado findaram-se em 30/12/2016 e estávamos aguardando o início da convocação dos aprovados em Concurso Público realizado em 2016, o que justifica a redução momentânea da equipe do CRAS l, mas que será sanada oportunamente."

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS não apresentou elementos suficientes para elidir a constatação.

2.2.6. Sobrepreço de R$ 86.586,90 na realização do Pregão Presencial nº 35/2016 para a aquisição de gêneros alimentícios.

Fato

Trata-se de análise do processo referente ao Pregão Presencial nº 35/2016, com sessão de julgamento realizada em 06 de julho de 2016, que teve como objeto a aquisição de 73 itens de gêneros alimentícios pelo valor global estimado de R$ 536.124,11 para atender os Programas e Projetos Sociais, bem como a Gerência Municipal de Desenvolvimento Social e Economia Solidária, durante os próximos doze meses.

Para a realização do certame, a Prefeitura Municipal inicialmente cotou os preços dos itens acima com as seguintes empresas:

Quadro 01 – Cotações de Preços

Pregão 35/2016	**CNPJ**
Sergio Tadashi Suguimoto	10.855.103/0001-97
João Cristóvão Pinto – ME	33.193.756/0001-53
Carlos Antonio Vaz	10.595.413/0001-10
Pacotão com. de Prod. de Higiene e Limpeza Ltda.	15.930.373/0001-39
Gilma Inácio de Lara Eireli	23.538.208/0001-93

Fonte: Pregão nº 35/2016

A seguir a Prefeitura de Aquidauana designou os servidores abaixo relacionados para compor a Comissão de Licitação do certame, sendo que estes servidores foram designados, pelo Decreto nº 70, de 21 de junho de 2016, como Pregoeiros Oficiais do Município de Aquidauana e Equipe Técnica de Apoio ao Pregoeiro, para o exercício de 2016:

Quadro 02 – Comissão de Licitação

Comissão de Licitação	**CPF**
Pregoeiro	***.511.721-**
Equipe de apoio	***.424.211-**
Equipe de apoio	***.106.571-**

Fonte: Pregão nº 35/2016

Em seguida, participaram da sessão de abertura e julgamento das propostas as seguintes empresas:

Quadro 03 – Participantes do Certame

Pregão 35/2016	**CNPJ**
Carlos Antonio Vaz	10.595.413/0001-10
Comercial K & D	17.182.696/0001-17
Sergio Tadashi Suguimoto	10.855.103/0001-97
Tavares & Soares	00.641.325/0001-53
Comercial T & C	03.527.705/0001-50
Gilma Inácio de Lara Eireli	23.538.208/0001-93

Fonte: Pregão nº 35/2016

O critério de julgamento foi o de menor preço por item, sagrando-se vencedoras do certame as empresas, abaixo relacionadas:

Tabela 01 – Empresas vencedoras

Pregão 35/2016	**CNPJ**	**Itens Adjudicados**	**Valor Adjudicado (R$)**
Comercial K & D	17.182.696/0001-17	61, 67 e 69	42.468,00
Sergio Tadashi Suguimoto	10.855.103/0001-97	01, 06, 07, 11, 12, 14, 22, 23, 25, 27, 41, 48, 51, 52, 56, 57, 62, 66 e 72	52.707,00
Tavares & Soares	00.641.325/0001-53	02, 05, 08, 10, 16, 17, 18, 19, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 38, 39, 42, 46, 49, 50, 54, 55, 59, 68, 70, 71 e 73	92.225,90
Comercial T & C	03.527.705/0001-50	03, 04, 09, 15, 24, 32, 43, 44 e 58	55.259,00
Gilma Inácio de Lara	23.538.208/0001-93	13, 36, 37, 40, 45, 47, 53,	191.062,00

Eireli		60, 63, 64 e 65	
Total			433.721,90

Fonte: Pregão nº 35/2016

No intuito de verificar se os preços dos alimentos constantes do Pregão Presencial nº 35/2016 estavam de acordo com os praticados no mercado local, realizou-se comparação entre os preços de 33 produtos adquiridos, no montante de R$278.542,90, o equivalente a 64,22% do valor total contratado, e os preços de referência utilizados pela Secretaria da Educação do Estado de Mato Grosso do Sul para a Região do Pantanal, obtidos com base em pesquisa realizada pelo Procon e publicados no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, no dia 15 de julho de 2016, por meio da Resolução/SED nº 3.065, de 13 de julho de 2016. A comparação apontou sobrepreço de R$ 86.586,90, ou 31% da amostra, a saber:

Tabela 02 – Comparativo de Preços – Pregão nº 35/2016 X Pesquisa de preços do PROCON

Item	Especificação	Unidade	Qtde	Valor Unitário licitado (R$)	Preço Unitário Cotado (R$	Valor Total licitado (R$)	Preço Total Cotado (R$)	Sobrepreço (R$)
2	Achocolatado em pó solúvel acondicionado em embalagem	un	1.000	6,98	3,94	6980,00	3940,00	3040,00
8	Amido de milho embalagem caixa de papelão	un	150	9,00	4,74	1350,00	711,00	639,00
9	Arroz tp 1, acondicionado em embalagem plástica, pct c/ 5 kg	pc	950	14,80	12,07	14060,00	11466,50	2593,50
11	Banana nanica-	kilo	1.400	2,60	2,12	3640,00	2968,00	672,00
15	Bolacha de agua e sal - pct 400 gr	pc	1.800	3,93	3,21	7074,00	5778,00	1296,00
16	Bolacha de doce - pct 400 gr	pc	900	3,88	3,28	3492,00	2952,00	540,00
18	Café, torrado e moído (pct. C/ 500 g) de boa qualidade	pc	600	10,90	7,84	6540,00	4704,00	1836,00
19	Canjica de milho pacote com 500 gr-1ª qualidade	pc	200	2,95	2,12	590,00	424,00	166,00
26	Coco ralado 100 gr	pc	200	4,27	3,66	854,00	732,00	122,00
28	Creme de leite esterilizado - 200g, de boa qualidade,	caix	250	2,80	2,14	700,00	535,00	165,00
29	Extrato de tomate-concentrado, lata de 850 g	lata	1.000	9,80	6,85	9800,00	6850,00	2950,00
31	Farinha de mandioca de boa qualidade (pct 1kg), crua	kg	400	5,65	5,64	2260,00	2256,00	4,00
32	Farinha de trigo especial - de boa qualidade, acondicionada	kilo	1.600	3,25	2,22	5200,00	3552,00	1648,00
34	Fermento em pó químico (250 gr)	lata	900	6,78	6,55	6102,00	5895,00	207,00
35	Fermento para pão com 11 gramas	un	900	2,46	0,96	2214,00	864,00	1350,00
36	Frango (coxa e sobrecoxa) - temperatura 4 a 6° c, carne c/	kilo	1.500	8,18	6,88	12270,00	10320,00	1950,00
37	Frango (peito) - temperatura 4 a 6° c, carne c/ aspecto	kg	900	8,64	7,87	7776,00	7083,00	693,00
38	Fubá pacote de 1kg	kilo	200	3,80	3,78	760,00	756,00	4,00
45	Leite em pó integral (pct. C/ 1 kg) - embalag. Aluminizada,	pc	700	31,40	25,43	21980,00	17801,00	4179,00
46	Leite integral uht - 1l	caix	3.000	4,77	3,18	14310,00	9540,00	4770,00
49	Macarrão espaguete com ovos, embalagem original com 500g	pc	1.000	2,90	2,46	2900,00	2460,00	440,00

50	Macarrão parafuso com ovos-embalagem original 500g	pc	600	2,90	2,66	1740,00	1596,00	144,00
53	Margarina vegetal cremosa, c/ sal, 60 a 90% de teor de lipíd	un	700	5,37	4,41	3759,00	3087,00	672,00
54	Massa p/ lasanha 500g	caix	50	5,50	4,54	275,00	227,00	48,00
58	Milho para pipoca pacote com 500 gr - 1ª qualidade	pc	600	3,85	2,26	2310,00	1356,00	954,00
59	Milho verde em conserva-200g	un	600	2,50	1,752	1500,00	1051,20	448,80
60	Mussarela fatiada	kg	250	38,99	25,59	9747,50	6397,50	3350,00
61	Óleo de soja refinado tipo 1 embalagem com 900ml	un	1.600	5,08	3,69	8128,00	5904,00	2224,00
63	Pão francês	kg	6.000	14,76	7,25	88560,00	43500,00	45060,00
65	Presunto cozido fatiado(de boa qualidade)	kg	250	27,79	19,56	6947,50	4890,00	2057,50
68	Sal refinado, iodado (embalg. C/ 1 kg)	kilo	300	2,00	1,43	600,00	429,00	171,00
69	Salsicha (pct. C/ 3 kg) - salsicha tp rot dog congelada.	pc	1.200	19,45	17,76	23340,00	21312,00	2028,00
73	Vinagre de vinho branco, emb. C/ 750ml - de boa qualidade	un	130	6,03	4,76	783,90	618,80	165,10
Total						278542,90	191956,00	86.586,90

Fonte: Pregão Presencial nº 35/2016; Pesquisa PROCON de alimentação escolar.

Sobrepreço ocorre quando o valor unitário de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado.

De acordo com seu artigo 1º, a Resolução/SED nº 3.065, de 13 de julho de 2016, estabelece o Preço de Referência a ser utilizado em licitações e chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios pelas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

No presente caso utiliza-se o Preço de Referência da Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, em função do comando previsto no inciso V do artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993:

> *"Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*
>
> *(...)*
>
> *V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública."*

Diante do exposto conclui-se que houve um sobrepreço de R$ 86.586,90, o equivalente a 31% da amostra analisada dos produtos constantes no Pregão Presencial nº 35/2016.

Em função do sobrepreço verificado na proposta de preços da empresa vencedora do certame licitatório, entende-se que a comissão de licitação não cumpriu o comando previsto no inciso IV do artigo 43 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Em análise aos pagamentos apropriados à conta do PSB, constatou-se que até o término da fiscalização houve um superfaturamento de R$ 15.897,42, conforme quadros abaixo:

Quadro 04 – Relação de Notas Fiscais emitidas e pagas no exercício de 2016 analisadas

FAVORECIDO	NOTAS FISCAIS
Farturão Alimentos	52912
Farturão Alimentos	53273
Gilma Inácio de Lara Eireli	276
Gilma Inácio de Lara Eireli	277
Gilma Inácio de Lara Eireli	278
Gilma Inácio de Lara Eireli	279
Gilma Inácio de Lara Eireli	285
Gilma Inácio de Lara Eireli	374
Gilma Inácio de Lara Eireli	398
Gilma Inácio de Lara Eireli	401
Gilma Inácio de Lara Eireli	402
Gilma Inácio de Lara Eireli	427
Gilma Inácio de Lara Eireli	520
Gilma Inácio de Lara Eireli	521
Gilma Inácio de Lara Eireli	576
Gilma Inácio de Lara Eireli	579
Gilma Inácio de Lara Eireli	580
Gilma Inácio de Lara Eireli	581
Gilma Inácio de Lara Eireli	583
Gilma Inácio de Lara Eireli	584
Gilma Inácio de Lara Eireli	585
Gilma Inácio de Lara Eireli	586
Gilma Inácio de Lara Eireli	587
Gilma Inácio de Lara Eireli	588
Gilma Inácio de Lara Eireli	589
Gilma Inácio de Lara Eireli	590
Gilma Inácio de Lara Eireli	591

Fonte: Pregão Presencial nº 35/2016; Pesquisa PROCON de alimentação escolar.

Tabela 03 – Superfaturamento na execução do Pregão nº 35/2016 com os preços praticados no mercado

Item	Favorecido	Valor Licitado – R$	Valor Cotado – R$	Qtde	Superfaturamento – R$
2	Farturão Alimentos	6,98	3,94	120	364,80
16	Farturão Alimentos	3,88	3,28	120	72,00
18	Farturão Alimentos	10,9	7,84	80	244,80
19	Farturão Alimentos	2,95	2,12	30	24,90
26	Farturão Alimentos	4,27	3,66	10	6,10
28	Farturão Alimentos	2,8	2,14	10	6,60
29	Farturão Alimentos	9,8	6,85	80	236,00
31	Farturão Alimentos	5,65	5,64	60	0,60
34	Farturão Alimentos	6,78	6,55	40	9,20
35	Farturão Alimentos	2,46	0,96	100	150,00
36	Gilma Inácio de Lara Eireli	8,18	6,88	550	715,00
37	Gilma Inácio de Lara Eireli	8,64	7,87	350	269,50
38	Farturao Alimentos	3,8	3,78	30	0,60
46	Gilma Inácio de Lara Eireli	4,77	3,18	885	1.407,15
49	Farturão Alimentos	2,9	2,46	160	70,40
50	Farturão Alimentos	2,9	2,66	160	38,40
53	Gilma Inácio de Lara Eireli	5,37	4,41	215	206,40
59	Farturão Alimentos	2,5	1,752	20	14,96
60	Gilma Inácio de Lara Eireli	38,99	25,59	69	924,60
63	Gilma Inácio de Lara Eireli	14,76	7,25	1365,5	10.254,91
65	Gilma Inácio de Lara Eireli	27,79	19,56	99	814,77
68	Farturão Alimentos	2	1,43	40	22,80
73	Farturão Alimentos	6,03	4,76	4	5,08
Total Geral				**4612,5**	**15.859,77**

Fonte: Pregão Presencial nº 35/2016; Pesquisa PROCON de alimentação escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"Relativamente as informações referentes ao sobrepreço, na realização do Pregão Presencial n.° 35/2016, esclarecemos que os preços utilizados como referências para configurar o sobrepreço do referido Pregão foram os utilizados pela Secretaria de Educação de MS, que fornece produtos e serviços a todos os municípios do Estado, obtendo valores menores pela grande quantidade cotada/procurada, indo de encontro a Lei de Oferta e Procura (quanto maior a quantidade procurada/cotada menor o preço praticado pelo fornecedor).

Esta situação não serve de parâmetro para a realização de processo licitatório de apenas um município, que cota/ procura uma quantidade bem inferior a uma Secretaria de Estado, e na maioria dos processos conta com a participação de, apenas, fornecedores locais.

Demais disso, inobstante os argumentos acima consignados, rememora-se que o processo de licitação fora realizado pela gestão passada, não tendo qualquer relação de participação com a gestão iniciada em 01/01/2017."

Análise do Controle Interno

A despeito da manifestação do auditado, o inciso V do artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, dispõe que as compras devem, sempre que possível, balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão nº 868/2013-Plenário:

> *6. Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado. A propósito, o Voto que conduziu o Acórdão 2.170/2007 – TCU – Plenário, citado no relatório de auditoria, indica exemplos de fontes de pesquisa de preço, in verbis:*
> *"Esse conjunto de preços ao qual me referi como "**cesta de preços aceitáveis"** pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, **valores adjudicados em licitações de órgãos públicos** – inclusos aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado."*

Neste sentido, cita-se como exemplo a Prefeitura Municipal de Alcinópolis/MS que publicou o Aviso de chamamento público nº 002/2017, no Diário Ofício de Mato Grosso do Sul, de 11 de setembro de 2017, visando a aquisição de gêneros alimentícios, tendo como parâmetros de preços a Resolução SED nº 3.297, de 26 de julho de 2017:

> *"**Aviso de chamamento público nº 002/2017***
> *Processo administrativo nº 130/2017*
> *O município de Alcinópolis – Estado de Mato Grosso do Sul, pessoa jurídica de direito público interno, com sede administrativa na rua Maria Barbosa Carneiro, nº 633, centro, na cidade de Alcinópolis/MS, por intermédio da comissão permanente de licitação, designada pela portaria nº 08/2017, no uso de suas prerrogativas legais e considerando o disposto no artigo 14, da lei federal nº 11.947/2009 e na resolução fnde nº 04/2015, os preços foram determinados pelo Decreto nº 59, de 23 de Agosto de 2017 que autoriza os Órgãos da Administração Pública Municipal, responsáveis pelas aquisições de produtos e mercadorias, **a utilizar a resolução SED nº 3.297 de 26/07/2017 publicada no DOE do dia 27/07/2017 como preço de referência, nas aquisições de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar**, torna público a chamada pública para aquisição*

de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, destinado ao atendimento do programa nacional de alimentação escolar/pnae, durante o primeiro semestre de 2017."

Portanto, entende-se que os preços praticados no âmbito do Pregão Presencial nº 35/2016 encontram-se acima daqueles praticados por órgãos e entidades da Administração Pública, no presente caso da Resolução/SED/MS nº 3.065, de 13 de julho de 2016.

2.2.7. Pregão Presencial nº 35/2016: Favorecimento pelo pregoeiro a empresas na aquisição de gêneros alimentícios, gerando prejuízo de R$ 7.507,20 à Administração Pública.

Fato

Trata-se de análise do processo referente ao Pregão Presencial nº 35/2016, com sessão de julgamento realizada em 06 de julho de 2016, que teve como objeto a aquisição de 73 itens de gêneros alimentícios pelo valor global estimado de R$ 536.124,11 para atender os Programas e Projetos Sociais, bem como a Gerência Municipal de Desenvolvimento Social e Economia Solidária, durante os próximos doze meses.

Participaram do certame licitatório as empresas a seguir listadas, sendo que os valores contratados da tabela abaixo correspondem aos itens adjudicados às respectivas empresas:

Tabela 01 – Empresas vencedoras

Pregão 35/2016	CNPJ	Itens Adjudicados	Valor Adjudicado (R$)
Comercial K & D	17.182.696/0001-17	61, 67 e 69	42.468,00
Sergio Tadashi Suguimoto	10.855.103/0001-97	01, 06, 07, 11, 12, 14, 22, 23, 25, 27, 41, 48, 51, 52, 56, 57, 62, 66 e 72	52.707,00
Tavares & Soares (Farturão)	00.641.325/0001-53	02, 05, 08, 10, 16, 17, 18, 19, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 38, 39, 42, 46, 49, 50, 54, 55, 59, 68, 70, 71 e 73	92.225,90
Comercial T & C	03.527.705/0001-50	03, 04, 09, 15, 24, 32, 43, 44 e 58	55.259,00
Gilma Inácio de Lara Eireli	23.538.208/0001-93	13, 36, 37, 40, 45, 47, 53, 60, 63, 64 e 65	191.062,00
Total			433.721,90

Fonte: Pregão nº 35/2016

Ao se analisar os itens 35, 36, 37, 61, 67, 70, 71 e 73 da Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 35/2016, constatou-se que não foram selecionadas para etapa de lances as empresas que apresentaram as ofertas com menor preço, sendo que não existem quaisquer justificativas no processo para que estas propostas não tenham sido selecionadas.

Em função da eliminação, sem qualquer justificativa no processo, de propostas com menores preços, entende-se que houve sobrepreço no montante de R$ 7.507,20, conforme quadro abaixo:

Tabela 02 – Prejuízo eliminação de propostas com menores preços

Item	Qt.	Produto	Vencedora Proposta Inicial	Valor Unit. Inicial (R$)	Valor Inicial (R$)	Vencedora Lance	Valor Unit. (R$)	Valor Final (R$)	(-)
35	900	Fermento para pão com 11 gramas	***GILMA***	***0,89***	801,00	Farturão	***2,46***	2.214,00	***1.413,00***
36	1.500,00	Frango (coxa e sobrecoxa) - temperatura 4 a 6° c, carne c/	***VAZ***	***6,99***	10.485,00	GILMA	***8,18***	12.270,00	***1.785,00***
37	900	Frango (peito) - temperatura 4 a 6° c, carne c/ aspecto	***VAZ***	***7,99***	7.191,00	GILMA	***8,64***	7.776,00	***585,00***
61	1.600,00	Óleo de soja refinado tipo 1 embalagem com 900ml	***GILMA***	***4,89***	7.824,00	K&D	***5,08***	8.128,00	***304,00***
67	2.000,00	Refrigerante-embalagem c/ 2l, sabores: laranja, guaraná	***GILMA***	***4,79***	9.580,00	K&D	***5,50***	11.000,00	***1.420,00***
70	800	Suco artificial adoçado (cx. C/ 15 envelopes de 35 g),	***GILMA***	***12,89***	10.312,00	Farturão	***14,50***	11.600,00	***1.288,00***
71	400	Tempero alho e sal 300g	***GILMA***	***2,89***	1.156,00	Farturão	***4,43***	1.772,00	***616,00***
73	130	Vinagre de vinho branco, emb. C/ 750ml - de boa qualidade	***GILMA***	***5,29***	687,70	Farturão	***6,03***	783,90	***96,20***
					48.036,70			**55.543,90**	**7.507,20**

Fonte: Pregão nº 35/2016

Esta situação se deve ao fato de o pregoeiro ter excluído, sem qualquer justificativa no processo, as melhores propostas iniciais, e as respectivas empresas, da fase de lances para os itens 35, 36, 37, 61, 67, 70, 71 e 73, tendo favorecido as empresas Tavares & Soares Ltda (Farturão Alimentos), Gilma Inácio de Lara Eireli e Comercial K & D.

Chama atenção o fato de que as empresas que tiveram suas propostas de preços preteridas sequer tenham recorrido ou impugnado o resultado que lhes foi desfavorável.

Dessa forma, entende-se que o Pregoeiro (CPF nº ***.511.721-**) não observou o disposto no inciso VIII do artigo 4º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, quando da seleção das propostas para a etapa de lances:

> *"Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*
>
> *(...)*
>
> *VIII - no curso da sessão, o autor da* ***oferta de valor mais baixo*** *e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor; " (original sem grifo)*

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS apresentou justificativas, por meio de documento s/nº, de 21 de setembro de 2017:

"No tocante ao quesito em testilha, rememora-se que o processo de licitação fora realizado pela gestão passada, não tendo qualquer relação de participação com a gestão iniciada em 01/01/2017.

Outrossim, informamos que será instaurado processo administrativo em vias de investigação do que realmente ocorreu à época dos fatos, para, ao final, imputar responsabilidades a quem de direito. ”

Análise do Controle Interno

Em sua resposta o auditado informa que o processo foi realizado pela gestão passada e que será instaurado processo administrativo para apuração dos fatos.

Não obstante a manifestação do auditado não apresentou esclarecimento para a constatação de que o pregoeiro excluiu, sem qualquer justificativa no processo, as melhores propostas iniciais, e as respectivas empresas, da fase de lances para os itens 35, 36, 37, 61, 67, 70, 71 e 73, tendo favorecido as empresas Tavares & Soares Ltda (Farturão Alimentos), Gilma Inácio de Lara Eireli e Comercial K & D, e ocasionando prejuízo de R$ 7.507,20.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados na Prefeitura Municipal de Aquidauana/MS, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Lancha da assistência social encontra-se danificada e sem utilização pela Prefeitura de Aquidauana/MS, configurando prejuízo material. Descumprimento de condicionalidade para recebimento do Piso Básico Variável-PBV no valor mensal de R$ 7.000,00. Desvio de objeto na aplicação dos recursos federais recebidos;
- Inexistência de equipe volante do CRAS I da Prefeitura de Aquidauana/MS a despeito do recebimento de recursos federais correspondentes;
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos sem funcionamento durante o exercício de 2017;
- O CRAS I atende parcialmente à meta de desenvolvimento em relação à dimensão Recursos Humanos;
- Sobrepreço de R$ 86.586,90 na realização do Pregão Presencial nº 35/2016 para a aquisição de gêneros alimentícios;
- Movimentação indevida de R$ 267.731,36 em recursos da conta específica do PSB para outras contas da Prefeitura. Não comprovação da aplicação dos recursos devido à perda de rastreabilidade financeira;
- Pregão Presencial nº 35/2016: Favorecimento pelo pregoeiro a empresas na aquisição de gêneros alimentícios, gerando prejuízo de R$ 7.507,20 à Administração Pública.

.