

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

## Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V03º Ciclo

Número do Relatório: 201602528

### Sumário Executivo Valparaíso de Goiás/GO

#### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre quatro Ações de Governo, nas áreas de esporte, educação e saúde, executadas no Município de Valparaíso/GO em decorrência da 3º 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 08 a 12 de agosto de 2016.

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

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

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 Controladoria-Geral da União.

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

<b>População:</b>	132982
<b>Índice de Pobreza:</b>	32,65
<b>PIB per Capita:</b>	4.791,35
<b>Eleitores:</b>	47596
<b>Área:</b>	60

Fonte: Sítio do IBGE.

### Informações sobre a Execução da Fiscalização

**Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:**

<b>Ministério</b>	<b>Programa Fiscalizado</b>	<b>Qt.</b>	<b>Montante Fiscalizado por Programa</b>
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	1	2.930.452,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>1</b>	<b>2.930.452,00</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	815.984,04
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	3.600.000,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>2</b>	<b>4.415.984,04</b>
MINISTERIO DO ESPORTE	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	1	1.066.184,26
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO ESPORTE</b>		<b>1</b>	<b>1.066.184,26</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>4</b>	<b>8.412.620,30</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 23 de setembro de 2016, 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

Os resultados consolidados para as áreas de esporte, educação e saúde são apresentados, respectivamente, a seguir:

Em relação à aplicação dos recursos do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos/14TR - Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer – Praça do Esporte, no município de Valparaíso/GO, verificou-se que a operacionalização do programa está atrasada, haja vista a obra objeto do Termo de Compromisso acordado não ter sido iniciada até a data da fiscalização pela CGU (embora já tenha sido licitada e adjudicada). Foi realizada análise sobre o procedimento licitatório realizado, a qual evidenciou falhas que não asseguram que a prefeitura realizou a contratação mais vantajosa, sendo: exigência de documentos de habilitação econômico-financeira que não asseguram capacidade financeira da contratada para execução completa da obra; exigência de atestados de capacidade técnica sobre a execução de itens pouco relevantes e usualmente delegados a terceiros; e utilização de critério demasiado rigoroso para inabilitação de concorrentes.

Sobre a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar- Pnae (Programa 2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica) no Município de Valparaíso/GO, constatou-se que aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado. Tal avaliação decorreu das seguintes inconsistências: problemas com higiene e manuseio dos alimentos, inadequações físicas nas cozinhas e depósitos, lacuna no fornecimento de gêneros provenientes da agricultura familiar, número de nutricionistas aquém do necessário e falha no uso compartilhado das escolas municipais com o Estado de Goiás. No entanto, ressalta-se que a equipe de fiscalização não constatou alimentos vencidos, verificou que o Conselho de Alimentação Escolar é atuante e que a Secretaria Municipal de Educação tem tomado providências para conduzir de maneira satisfatória o programa de alimentação escolar e corrigir as falhas identificadas.

Também foi avaliada a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 8933 – Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial no Município de Valparaíso/GO. Verificou-se regularidade quanto ao repasse dos recursos federais para a manutenção da Unidade de Pronto-Atendimento, bem como o aporte residual de recursos municipais destinados para esta finalidade. Verificou-se que a UPA 24h estava em funcionamento, observando, de forma geral, as diretrizes do Ministério da Saúde, em especial a oferta de atendimento ininterrupto 24 horas por dia; a existência de procedimento estruturado de classificação de risco dos pacientes e a disponibilidade de serviços de apoio ao diagnóstico. Constatou-se que a citada Unidade dispõe de estrutura física mínima indispensável, estando seus ambientes internos adequados. Verificou-se, por amostragem, que a UPA dispõe dos materiais e equipamentos exigidos pela Portaria GM/MS nº 342/2013. No tocante aos recursos humanos, a quantidade de enfermeiros atende ao exigido pelo Ministério da Saúde, sendo também evidenciada a existência de capacitação continuada para os médicos e enfermeiros.

Por outro lado, ainda sobre a execução do Programa 2015 observou-se irregularidades e impropriedades na execução local da Ação de Governo, destacando-se: Irregularidades na transferência de recursos estaduais para o financiamento do custeio da Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24h), comprometendo o caráter tripartite de financiamento pactuado na Comissão Intergestores Bipartite; Ausência, no momento da inspeção *in loco*, de determinados medicamentos prescritos pelo Ministério da Saúde para o funcionamento da UPA 24h; Impossibilidade de avaliar indicadores de desempenho da Unidade, ante a indisponibilidade de dados e/ou a inconsistência dos registros disponibilizados; Falhas no processo de regulação do acesso à saúde no Município, sendo identificada a ocorrência de pacientes que permanecem na UPA por prazo superior a 24 horas, acima do tempo máximo fixado pela Portaria GM/MS nº 342/2013, gerando o risco de impactar o fluxo de pacientes na Unidade; Quantitativo de médicos da UPA 24h inferior ao fixado pelo Ministério da Saúde, que estabelece o mínimo de 4 médicos (x 12 horas) para o turno diurno e 2 médicos (x 12 horas) para o noturno, considerando tratar-se de UPA 24h - Porte II; e Ausência de atendimento pediátrico na UPA, 24 horas por dia.

Por fim, em relação à aplicação dos recursos do Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AL - Incentivo Financeiro ao Município, mais especificamente aplicação de recursos e insumos federais descentralizados aplicados às ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* no Município de Valparaíso/GO, observou-se regularidade (em alguns casos com falhas formais) no que tange à gestão de equipamentos; à gestão de ações de comunicação, mobilização e publicidade relacionadas ao combate ao mosquito; e à gestão tempestiva na aplicação dos recursos financeiros destinados ao Bloco Vigilância em Saúde. Todavia, ressalva-se alguns pontos que merecem atenção, quais sejam: cessão de ACEs para outras funções na Secretaria Municipal de Saúde; necessidade de maior oferta de cursos de aperfeiçoamento/reciclagem; e controle de insumos (inseticida e larvicida) divergente do evidenciado na fiscalização em campo.

**Ordem de Serviço:** 201601966

**Município/UF:** Valparaíso de Goiás/GO

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE VALPARAISO DE GOIAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.930.452,00

## 1. Introdução

Trata-se de fiscalização realizada no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) sob a responsabilidade do Município de Valparaíso de Goiás/GO. Foram objeto da fiscalização os repasses de recursos e as execuções financeiras relativas ao exercício de 2015 e primeiro semestre de 2016. O repasse no ano de 2015 foi de R\$ 2.092.624,00 e o repasse do 1º semestre de 2016 foi de R\$ 837.828,00.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 – Educação Básica, Ação 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Valparaíso de Goiás/GO.

A ação fiscalizada destina-se ao repasse suplementar de recursos financeiros para oferta de alimentação escolar aos estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica das redes públicas e de entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas. Tem como objetivo atender às necessidades nutricionais dos estudantes durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes.

## 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 esta Controladoria.

### 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 pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Informações gerais da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no município de Valparaíso de Goiás

##### Fato

Foram objeto da fiscalização os repasses e as execuções financeiras dos exercícios de 2015 e 2016 relativos ao Pnae, conforme apresentado abaixo:

*Tabela 01 – Repasses financeiros – 2015*

<b>Mês</b>	<b>Repasse Extrato c/c nº 44295-X</b>	<b>Execução *</b>
jan/2015	-	201.472,73
fev/2015	-	-
mar/2015	199.226,00	329.126,91
abr/2015	199.226,00	301.655,00
mai/2015	199.226,00	299.205,85
jun/2015	199.226,00	405.262,07
jul/2015	184.214,00	565.035,66
ago/2015	249.374,00	233.276,69
set/2015	216.794,00	229.916,13
out/2015	216.794,00	222.821,69
nov/2015	216.794,00	214.594,75
dez/2015		329.884,25
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.880.874,00</b>	<b>R\$ 3.130.779,00</b>

Fonte: Extrato de movimentação da conta: Banco do Brasil, agência 3411-8, c/c n.º 44.295-X; n.º 41.123-X, n.º 150.701-X; n.º 6720057 e n.º 6720103.

\* Execução nas contas n.º 44.295-X; n.º 41.123-X; n.º 150.701-X; n.º 6720057 e n.º 6720103.

#### *Tabela 02 – Repasses financeiros – 2016*

<b>Mês</b>	<b>Repasse Extrato c/c nº 44295-X</b>	<b>Execução *</b>
jan/2016	216.794,00	401.202,61
fev/2016	-	83.700,38
mar/2016	208.196,00	212.460,68
abr/2016	208.196,00	682.410,18
mai/2016	208.196,00	354.963,92
jun/2016	208.196,00	212.460,68
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.049.578,00</b>	<b>R\$ 1.947.195,45</b>

Fonte: Extrato de movimentação da conta: Banco do Brasil, agência 3411-8, c/c n.º 44295-X; n.º 41.123-X, n.º 150.701-X; n.º 6720057 e n.º 6720103.

\* Execução nas contas n.º 41.123-X; n.º 150.701-X; n.º 6720057 e n.º 6720103.

O depósito e a movimentação dos recursos financeiros do Programa se deram em conta corrente exclusiva (Banco do Brasil, agência 3411-8, conta corrente 44.295-X) e houve previsão orçamentária específica nas leis orçamentárias do município nos exercícios de 2015 e 2016, conforme estabelece a legislação do Pnae. Foram disponibilizados os extratos bancários da conta específica de depósito dos recursos recebidos pelo FNDE de janeiro de 2015 a junho de 2016, sendo que a movimentação financeira da conta específica está sendo realizada de acordo com os normativos.

Verificou-se, pelos comprovantes de pagamentos apresentados pelo município, a existência de outras contas correntes com pagamentos referentes às empresas e cooperativas fornecedoras dos alimentos da merenda escolar. As contas correntes encontradas foram: 41.123-X, 150.701-X, 6720057, 6720103, resultante dos valores da contrapartida.

O município disponibilizou os avisos analíticos referentes às transferências do FNDE ao Pnae no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016. Os valores somados – R\$

1.880.874,00 do ano de 2015 e R\$ 1.049.578,00 do 1º semestre de 2016 – totalizam o montante de R\$ 2.930.452,00.

A consulta *online* das liberações do FNDE mostrou que foram liberados, no ano de 2015, R\$ 2.097.668,00 e, no 1º semestre de 2016, R\$ 832.784,00, o que totaliza também R\$ 2.930.452,00.

As relações de empenhos disponibilizadas mostram que foi pago à Cooperativa Mista dos Agricultores e Agricultoras Familiares de Luziânia o valor de R\$ 934.808,03 e à Cooperativa dos Agricultores Familiares Ecológicos do Cerrado o valor de R\$ 266.017,90. Além disso, foram pagos à empresa Comércio JA de Mercadorias e Serviços Ltda. o valor de R\$ 149.018,73, à empresa M L de Lima & Sousa Ltda. o valor de R\$ 1.221.264,15 e à empresa Isaias Macedo de Lima Filho o valor de R\$ 2.480,00.

O município executa o Pnae de forma centralizada. Os fornecedores dos gêneros alimentícios foram selecionados por meio de chamada pública e pregão presencial com registro de preço.

Segundo a Secretaria de Educação, os recursos da merenda são distribuídos a quarenta e sete unidades escolares, contemplando 26.654 alunos. Portanto, devido à quantidade de escolas beneficiárias e ao tempo exíguo para realização dos trabalhos de campo, a equipe de fiscalização elaborou uma amostra contemplando o público alvo (creche, educação infantil, ensino fundamental, educação para jovens e adultos - EJA e Mais Educação) de acordo com critérios de materialidade, criticidade e relevância.

Selecionou-se oito escolas para verificação do fornecimento de gêneros alimentícios, qualidade dos produtos adquiridos, normalidade e adequação dos controles internos de recebimento, armazenamento e utilização dos alimentos na merenda, conforme evidenciado em item específico deste relatório.

Por fim, nas situações verificadas, constatou-se que a movimentação foi realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente dos fornecedores e prestadores de serviço contratados pelo Pregão Presencial n.º 065/2014, Chamada Pública n.º 001/2014 e Chamada Pública n.º 001/2015.

## **2.1.2. Divergência de valores em relação ao site do FNDE**

### **Fato**

Da verificação no extrato bancário da conta específica do programa (conta corrente n.º 44.295-X, agência n.º 3411 do Banco do Brasil), constatou-se que os repasses relativos aos exercícios de 2015 e 2016 não coincidem com o que consta no *site* do FNDE, conforme evidenciado abaixo:

*Tabela 03 - Dados do site do FNDE – exercício 2015*

<b>Data do pagamento</b>	<b>Ordem bancária</b>	<b>Valor</b>
06/03/2015	400123	38.420,00
06/03/2015	400230	34.450,00
06/03/2015	400104	7.986,00

<b>Data do pagamento</b>	<b>Ordem bancária</b>	<b>Valor</b>
04/08/2015	805942	32.580,00
04/08/2015	806041	32.580,00
04/08/2015	806050	7.986,00

06/03/2015	400055	15.012,00
06/03/2015	400258	3.460,00
06/03/2015	400226	99.898,00
<b>Subtotal</b>		<b>199.226,00</b>
09/04/2015	400797	15.012,00
09/04/2015	400922	7.986,00
09/04/2015	400772	34.450,00
09/04/2015	400725	3.460,00
09/04/2015	400855	99.898,00
09/04/2015	400737	38.420,00
<b>Subtotal</b>		<b>199.226,00</b>
19/05/2015	402204	34.450,00
19/05/2015	402202	15.012,00
19/05/2015	402201	38.420,00
19/05/2015	402203	7.986,00
19/05/2015	402200	99.898,00
19/05/2015	402199	3.460,00
<b>Subtotal</b>		<b>199.226,00</b>
05/06/2015	402889	99.898,00
05/06/2015	402735	15.012,00
05/06/2015	402934	34.450,00
05/06/2015	402709	7.986,00
05/06/2015	402818	38.420,00
05/06/2015	402846	3.460,00
<b>Subtotal</b>		<b>199.226,00</b>
01/07/2015	801778	34.450,00
01/07/2015	801891	7.986,00
01/07/2015	802918	38.420,00
01/07/2015	802965	3.460,00
01/07/2015	802996	99.898,00
01/07/2015	804835	99.898,00
<b>Subtotal</b>		<b>322.532,00</b>

04/08/2015	806849	3.460,00
04/08/2015	807077	34.450,00
<b>Subtotal:</b>		<b>111.056,00</b>
01/09/2015	808811	99.898,00
01/09/2015	808830	7.986,00
01/09/2015	808999	38.420,00
01/09/2015	809074	3.460,00
01/09/2015	809087	34.450,00
01/09/2015	809761	32.580,00
<b>Subtotal:</b>		<b>216.794,00</b>
01/10/2015	812292	7.986,00
01/10/2015	812341	3.460,00
01/10/2015	812468	38.420,00
01/10/2015	812625	99.898,00
01/10/2015	812835	32.580,00
01/10/2015	813469	34.450,00
<b>Subtotal:</b>		<b>216.794,00</b>
04/11/2015	816001	3.460,00
04/11/2015	816051	38.420,00
04/11/2015	816133	99.898,00
04/11/2015	816145	34.450,00
04/11/2015	816182	7.986,00
04/11/2015	816533	32.580,00
<b>Subtotal:</b>		<b>216.794,00</b>
30/12/2015	821543	38.420,00
30/12/2015	822256	34.450,00
30/12/2015	822720	99.898,00
30/12/2015	822912	32.580,00
30/12/2015	823161	7.986,00
30/12/2015	823169	3.460,00
<b>Subtotal:</b>		<b>216.794,00</b>
<b>Total geral: R\$ 2.097.668,00</b>		

Fonte: [http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnnde.liberacoes\\_01\\_pc](http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.liberacoes_01_pc).

*Tabela 04 – Extrato bancário da conta corrente específica – exercício 2015*

<b>Data</b>	<b>Julho</b>	<b>Data</b>	<b>Agosto</b>
03/07/2015	34.450,00	04/08/2015	99.898,00
03/07/2015	7.986,00	04/08/2015	38.420,00
03/07/2015	38.420,00	06/08/2015	32.580,00
03/07/2015	3.460,00	06/08/2015	32.580,00
03/07/2015	99.898,00	06/08/2015	7.986,00
		07/08/2015	3.460,00
		10/08/2015	34.450,00
<b>Subtotais</b>	<b>184.214,00</b>		<b>249.374,00</b>

Fonte: Extrato de movimentação da conta corrente n.º 44.295-X, agência 3411-8, Banco do Brasil.

De acordo com o *site* do FNDE, foi transferido, no exercício de 2015, o montante de R\$ 2.097.668,00. Entretanto, ocorreram diferenças nos meses de julho e agosto e ausência de depósitos no mês de dezembro, totalizando um valor a menor de R\$ 216.794,00, já que o valor depositado total foi de apenas R\$ 1.880.874,00. O valor referente ao mês de dezembro de 2015 foi depositado no mês de janeiro de 2016.



*Tabela 05 - Dados do site do FNDE – exercício 2016*

<b>Data do pagamento</b>	<b>Ordem bancária</b>	<b>Valor</b>
02/03/2016	807532	3.900,00
02/03/2016	807548	6.750,00
02/03/2016	807672	102.990,00
02/03/2016	807824	384,00
02/03/2016	807886	34.320,00
02/03/2016	807968	24.732,00
02/03/2016	807986	35.120,00
<b>Subtotal</b>		<b>208.196,00</b>
04/04/2016	810377	3.900,00
04/04/2016	810386	384,00
04/04/2016	810475	34.320,00
04/04/2016	810566	102.990,00
04/04/2016	810777	24.732,00
04/04/2016	810890	35.120,00
04/04/2016	810908	6.750,00
<b>Subtotal</b>		<b>208.196,00</b>
04/05/2016	812738	35.120,00
04/05/2016	812828	102.990,00
04/05/2016	812916	6.750,00
04/05/2016	812991	24.732,00
04/05/2016	813019	3.900,00
04/05/2016	813220	34.320,00
04/05/2016	813410	384,00
<b>Subtotal</b>		<b>208.196,00</b>
01/06/2016	815513	102.990,00
01/06/2016	815539	35.120,00
01/06/2016	815628	6.750,00
01/06/2016	815640	24.732,00
01/06/2016	815698	384,00
01/06/2016	815748	34.320,00
01/06/2016	815850	3.900,00
<b>Subtotal</b>		<b>208.196,00</b>
<b>Total</b>		<b>832.784,00</b>

Fonte: [http://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet\\_fn.de.liberacoes\\_01\\_pc](http://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet_fn.de.liberacoes_01_pc).

*Tabela 06 – Extrato bancário da conta corrente específica – exercício 2016*

<b>Data</b>	<b>Janeiro</b>
05/01/2016	32.580,00
05/01/2016	7.986,00
05/01/2016	38.420,00
05/01/2016	99.898,00

05/01/2016	34.450,00
05/01/2016	3.460,00
<b>Total</b>	<b>216.794,00</b>

Fonte: Extrato de movimentação da conta corrente n.º 44.295-X, agência 3411-8, Banco do Brasil.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*Com relação a divergência de valores ao site do FNDE, foi feita a verificação do extrato bancário de julho de 2015, constatou-se que os repasses feitos pelo FNDE no dia 31/07/2015 só foram creditados na conta bancária no dia 04/08/2015, por isso ocorreram diferenças. Com relação ao valor da diferença de 216.794,09 reais, corresponde ao repasse feito pelo FNDE no dia 30/12/2015, que foi creditado na conta em janeiro de 2016.*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação do município confirma o que foi verificado pela equipe de fiscalização.

### **2.1.3. Instalações físicas/equipamentos inadequados para o preparo e armazenamento dos alimentos**

#### **Fato**

Realizou-se visitas nas seguintes escolas:

*Quadro 01 – Escolas visitadas*

<b>Escola</b>	<b>Tipo de ensino</b>
Casinha Feliz	Fundamental do 1º ao 9º ano
Céu Azul	Fundamental do 1º ao 5º ano e educação de jovens e adultos
Ipanema	Fundamental do 1º ao 9º ano e educação de jovens e adultos
Marcus Salerno	Fundamental do 1º ao 5º ano e atendimento educacional especializado
Pró Saber	Maternal, jardim I e II
Professora Divina Lourenço de Melo Leão	Fundamental do 1º ao 5º ano
Semeando o Saber	Maternal I e II, jardim I e II
Valparaíso II	Fundamental do 1º ao 9º e educação de jovens e adultos

Ao selecionar as escolas, priorizou-se, dentre os critérios de materialidade, relevância e criticidade, este último. Foram selecionadas escolas que não foram visitadas pelo Conselho de Alimentação Escolar ou que foram visitadas há muito tempo. Cita-se, como exemplo, a escola municipal Valparaíso II, que não recebeu visita nem do Conselho e nem das nutricionistas do município.

Verificou-se, quanto às visitas realizadas, o seguinte:

- a) As edificações, em sua grande maioria, encontram-se sem problemas estruturais;
- b) As cozinhas apresentavam os equipamentos necessários para o preparo dos alimentos;
- c) Os alimentos foram recebidos de acordo com os quantitativos especificados;
- d) Há o registro do controle de pragas realizado periodicamente nas escolas;
- e) O abastecimento de água é originário da rede pública.

As escolas visitadas informaram que realizam o controle de pragas com dedetização, mas somente uma (Escola municipal Céu Azul) forneceu o comprovante do serviço, que foi executado no dia 19 de julho de 2016. Os serviços realizados foram desinsetização, desratização e descupinização.

Nas entrevistas realizadas, algumas merendeiras informaram que fizeram cursos de capacitação, mas a equipe de auditoria não constatou documentação que comprovasse.

Cita-se, como pontos positivos, que não foi constatado alimento com prazo de validade vencido nas escolas visitadas e que as escolas têm recebido os alimentos conforme as normas do Pnae.

Entretanto, as impropriedades que foram constatadas se referem, basicamente, às questões de higiene e instalações físicas. Foram constatadas presença de insetos, merendeiras sem uso de calçado fechado e avental, merendeira usando brincos, janelas sem a tela de proteção, equipamentos, materiais e móveis não condizentes com o ambiente guardados na cozinha e/ou depósito de alimentos, instalação elétrica exposta, armazenamento inadequado dos alimentos nos depósitos, uso de água de torneira no suco e instalações físicas danificadas, conforme registro fotográfico abaixo:

#### *Quadro 02 – Escola municipal Casinha Feliz*



Foto 01: Cozinha: merendeira sem avental, sem calçado fechado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

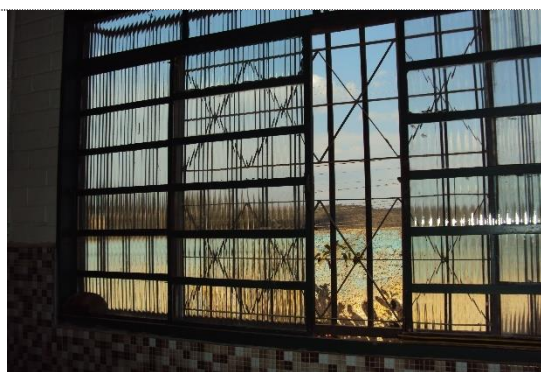


Foto 02: Cozinha: janela sem tela; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 03: Depósito: janela sem tela; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 04: Depósito: presença de insetos; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

### *Quadro 03 – Escola municipal Céu Azul*



Foto 01: Cozinha: merendeira sem avental e usando brincos, sem calçado fechado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

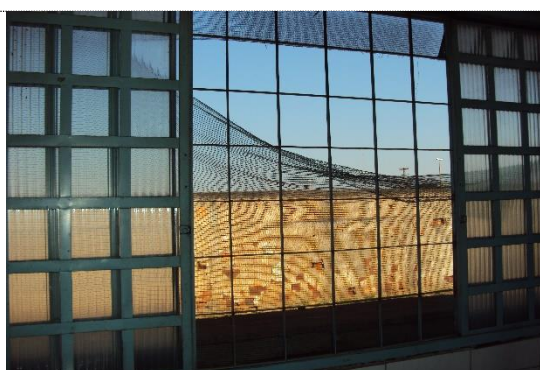


Foto 02: Cozinha: janela com tela danificada; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 03: Cozinha: presença de telefones celulares, televisão e rádio; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 04: Cozinha: a água utilizada no preparo do suco é proveniente da torneira; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 05: Cozinha: presença de ventilador; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 06: Depósito: presença de equipamentos não autorizados; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 07: Depósito: janela sem tela; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

condizentes; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 08: Depósito: presença de insetos; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

#### *Quadro 04 – Escola municipal Divina Lourenço*



Foto 01: Cozinha: merendeira sem calçado fechado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 02: Cozinha: borracha da geladeira com pouca vedação; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

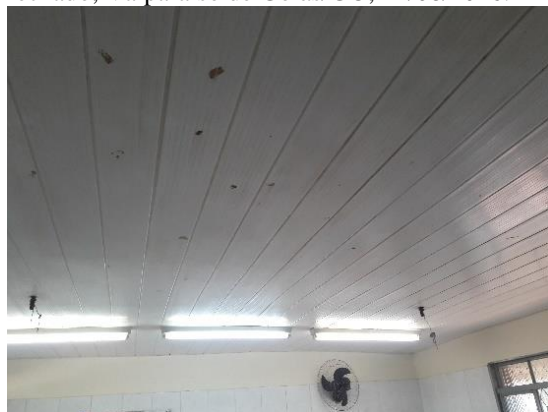


Foto 03: Cozinha: presença de ventilador; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 04: Cozinha: freezer danificado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

#### *Quadro 05 – Escola municipal Ipanema*



Foto 01: Cozinha: armazenamento inadequado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 02: Cozinha: armazenamento inadequado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 03: Cozinha: armazenamento inadequado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 04: Cozinha: armazenamento inadequado, janela sem tela; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

### *Quadro 06 – Escola municipal Marcus Antônio Salerno*



Foto 01: Cozinha; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

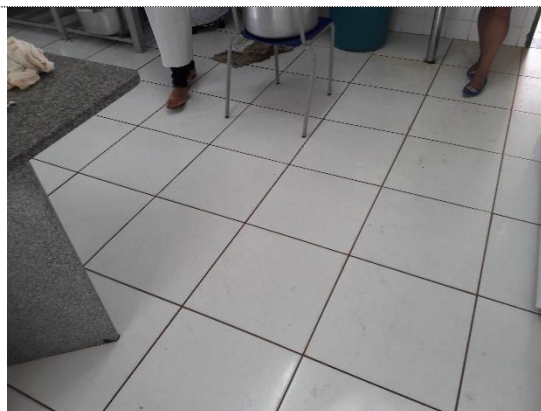


Foto 02: Cozinha: merendeira sem calçado fechado; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

### *Quadro 07 – Escola municipal Semeando o Saber*



Foto 01: Cozinha: formigas mortas na prateleira dentro do armário; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 02: Depósito: saco de pão aberto; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 03: Cozinha: vasilha de arroz com buraco na tampa; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 04: Cozinha: porta vazada; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

### *Quadro 08 – Escola municipal Valparaíso II*



Foto 01: Cozinha: pia sem cuba; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 02: Cozinha: instalação física danificada; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

### *Quadro 09 – Escola municipal Pró Saber*





Foto 01: Cozinha: instalação física danificada; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 02: Cozinha: caixa de gordura aberta; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 03: Cozinha; instalação inadequada do gás; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 04: Cozinha: presença de móveis inadequados; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 05: Depósito: alimento fora da geladeira; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

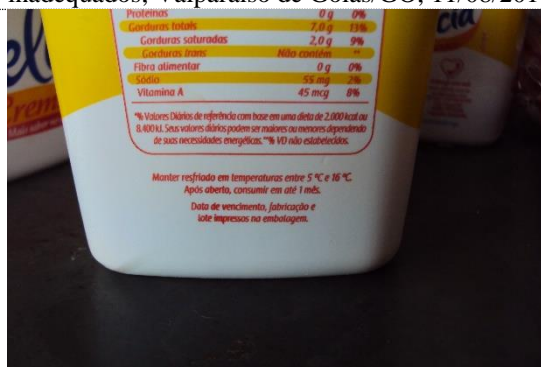


Foto 06: Depósito; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 07: Depósito; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.



Foto 08: Depósito: presença de insetos; Valparaíso de Goiás/GO, 11/08/2016.

Relativamente à escola Pró Saber, verificou-se que havia margarina armazenada fora da geladeira, quando a especificação escrita na embalagem do produto exigia o resfriamento entre 5° e 16° C.



Quanto à escola Céu Azul, verificou-se que o suco foi preparado em latão de plástico, quando poderiam ter sido utilizados os recipientes de alumínio, além do fato de a água utilizada ter sido proveniente da torneira. Segundo informações da merendeira, o cardápio não foi cumprido naquela semana (não foi elaborada a sopa) devido ao atraso da entrega dos alimentos perecíveis. Entretanto, em análise ao recibo de entrega, verificou-se que os alimentos foram entregues na data correta. Porém, os alimentos não estavam adequados, mas mesmo assim foram recebidos pela merendeira.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*Para comprovar o controle de pragas com dedetização, anexamos os documentos emitidos pela empresa responsável para cada unidade escolar, com exceção da Escola Municipal Casinha Feliz que se encontrava em reforma, no entanto, a empresa responsável pelo serviço já foi comunicada para realização da dedetização no local (doc. 3).*

*Com o objetivo de orientar as merendeiras para o preparo de qualidade da alimentação escolar, foi realizado pela Secretaria Municipal de Educação em 4 de fevereiro de 2016, um encontro onde abordaram o tema 'Merenda Escolar – alimentos de qualidade' entregando cartilha de orientações a todas as merendeiras do Município de Valparaíso de Goiás.*

*Quanto ao uso de calçado fechado, avental e toucas, pelas merendeiras da rede municipal de ensino, foi repassado novamente pela direção escolar juntamente com as nutricionistas a obrigatoriedade do uso, bem como da não utilização de adereços no ambiente, do armazenamento dos alimentos e do uso de água para o preparo, visto que a Secretaria Municipal de Educação disponibiliza água tratada para o preparo dos alimentos (doc. 4).*

*A Secretaria Municipal de Educação solicitou ainda a colocação de telas de proteção de insetos, nas janelas das copas e cozinhas das unidades escolares que não possuíam, e a reparação nas instalações elétricas, o que será providenciado pelo setor de manutenção.*

*A equipe de auditoria verificou que haviam latas de margarina armazenadas fora da geladeira, no entanto, estas se encontravam naquele local em razão do preparo da merenda. No entanto, mais uma vez a equipe de nutrição do município solicita atenção das merendeiras em razão do acondicionamento dos alimentos.*

*Como a própria equipe constatou, as escolas municipais possuem os materiais e vasilhames adequados para o preparo dos alimentos, bem como água tratada, diante disso, a Secretaria notificou a Escola Municipal Céu Azul para proceder dentro das orientações e normas do Programa de Alimentação Escolar.*

### **Análise do Controle Interno**

A Secretaria Municipal de Educação apresentou argumentos e documentos que comprovam que o município orienta os funcionários acerca das práticas corretas de manipulação e guarda de alimentos.

Cita-se a importância das vistorias nas escolas realizadas pelo Conselho de Alimentação Escolar e ressalta-se a necessidade contínua de vistorias realizadas pelas nutricionistas, uma vez que são os profissionais responsáveis técnicos pela alimentação escolar. Além disso, a Secretaria Municipal de Educação não deve ficar restrita apenas à orientação dos padrões e normas a serem seguidas: deve vistoriar e, em casos de reincidência contínua de irregularidades, aplicar as devidas sanções cabíveis.

#### **2.1.4. Cardápio elaborado sem dados quanto à cobertura nutricional e inexistência de teste de aceitabilidade**

##### **Fato**

Verificou-se que os cardápios fixados nas escolas não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação. Além disso, verificou-se que o Município não realiza o teste de aceitabilidade.

Ressalta-se que, em consulta *online* ao SiGPC no *site* do FNDE para verificar a prestação de contas apresentada pelo município em relação ao ano de 2015, verificou-se inconsistências nos itens 9.2 e 10 do “Questionário Pnae 2015”, disponível na aba lateral “Execução física: informações da execução física”, conforme mostrado abaixo:

*9.2) No cardápio estavam descritas as informações nutricionais, tais como: nome da preparação, ingredientes, calorias, macro e micronutrientes prioritários (carboidratos, proteínas e lipídios, Vitaminas A e C, Magnésio, Ferro, Zinco e Cálcio) e o percentual atendido das necessidades diárias?*

☒ *Sim*

☐ *Não*

*(...)*

*10) Foi aplicado teste de aceitabilidade?*

☒ *Sim*

☐ *Não*

Logo, as informações apresentadas pelo município na prestação de contas ao FNDE não condizem com a realidade verificada pela equipe de fiscalização.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*O item 9. aborda a elaboração do cardápio contendo elementos que permitam os cálculos nutricionais exigidos pela legislação, o que vem sendo realizado desde janeiro de 2016, com plena aceitabilidade pelas crianças da rede municipal de ensino. Cópia do cardápio e testes de aceitabilidade em anexo (doc. 7).*

##### **Análise do Controle Interno**

A Secretaria Municipal de Educação enviou cópia do cardápio de 2016 contendo os valores nutricionais. Entretanto, a equipe de fiscalização não verificou a presença desses valores nutricionais nos cardápios afixados nas escolas, o que deve ser regularizado.

A Secretaria informou na manifestação que enviou também cópia dos testes de aceitabilidade. Porém, apenas foi enviado o cardápio de 2016 com a tabela nutricional.

#### **2.1.5. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN**

##### **Fato**

A Resolução do Conselho Federal de Nutrição – CFN n.º 465/2010 estabelece o seguinte:

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

<i>N.º de alunos</i>	<i>N.º de nutricionistas</i>	<i>Carga horária técnica mínima semanal recomendada</i>
<i>Até 500</i>	<i>1 RT</i>	<i>30 horas</i>
<i>501 a 1.000</i>	<i>1 RT + 1 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>1.001 a 2.500</i>	<i>1 RT + 2 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>2.501 a 5.000</i>	<i>1 RT + 3 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>Acima de 5.000</i>	<i>1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos</i>	<i>30 horas</i>

*RT: responsável técnico. QT: quadro técnico.”*

Considerando que o município possui, atualmente, apenas dois nutricionistas em seu quadro de funcionários, conclui-se que o município de Valparaíso de Goiás não segue os parâmetros numéricos mínimos de referência fixados no artigo 10 da Resolução CFN n.º 465/2010. Os dados informados pela secretária de educação demonstram que o município possui um total de quarenta e sete unidades escolares, contemplando 26.654 alunos. Logo, para atender aos parâmetros estabelecidos pelo CFN, faz-se necessária a contratação de, pelo menos, mais dez profissionais.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*O município atualmente conta com duas nutricionistas responsáveis pela alimentação servida nas escolas municipais, que acompanham a organização, fiscalizam a higiene no preparo dos alimentos em todas as unidades escolares, o que prova a documentação em anexo (doc. 2).*

[...]

*No item 8 do Relatório foi apontado o déficit de profissionais de nutrição, no entanto, a Secretaria Municipal de Educação informa que ainda no ano de 2016 serão convocadas mais profissionais dentro do concurso público em vigência.*

## **Análise do Controle Interno**

Considerando as informações prestadas pelo município, reitera-se a necessidade de a Secretaria Municipal de Educação contratar mais profissionais nutricionistas, uma vez que o número atual está muito aquém do que estabelece a Resolução CFN n.º 465/2010.

## **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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Atraso no fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar**

#### **Fato**

Solicitou-se ao município disponibilizar os processos licitatórios, de dispensa e/ou de inexigibilidade, seus contratos, notas fiscais, recibos, e outros comprovantes de despesas (vias originais), notas de empenho e de liquidação, que fundamentaram os débitos da conta específica do programa no período.

Durante o período de campo, foram disponibilizados os seguintes processos:

- a) Protocolo n.º 2014.014340, autuado em 14 de agosto de 2014, referente à Chamada Pública n.º 001/2014 – Aquisição de gêneros da agricultura familiar para a merenda escolar;
- b) Protocolo n.º 2014.022784, autuado em 30 de dezembro de 2014, referente à Chamada Pública n.º 001/2015 – Aquisição de gêneros da agricultura familiar para a merenda escolar;
- c) Protocolo n.º 2016.002159, autuado em 2 de março de 2016, referente à Chamada Pública n.º 001/2016 – Merenda Escolar;
- d) Protocolo n.º 2014.022228, autuado em 25 de novembro de 2014, referente ao Pregão Presencial n.º 065/2014 – Aquisição de gêneros alimentícios com o objetivo de atender às escolas municipais no ano letivo de 2015.

Nos casos das chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, o município utilizou da dispensa de licitação com base no inciso XII do art. 24 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em relação aos procedimentos licitatórios, verificou-se que os mesmos obedeceram à Lei de Licitações: foram autuados com base na solicitação da Secretaria Municipal de Educação, apresentaram orçamentos prévios de empresas, atos de designação da comissão de licitação e do pregoeiro, minutas dos editais e parecer jurídico das minutas, comprovantes de publicação dos avisos licitatórios em sites, diários oficiais, jornais e na sede da prefeitura, atas das sessões de julgamento das propostas apresentadas, documentos de habilitação e proposta das empresas participantes, atos de adjudicação e homologação dos procedimentos licitatórios, contratos assinados, comprovantes de publicação dos contratos em sites, diários oficiais, jornais e na sede da prefeitura.

Entretanto, o Contrato n.º 100.012/2015, referente à Chamada Pública n.º 001/2015, foi assinado com a Cooperativa Mista dos Agricultores e Agricultoras Familiares de Luziânia em 1º de abril de 2015 e sua vigência encerrou em abril de 2016. O procedimento licitatório da Chamada Pública n.º 001/2016 foi autuado em 17 de maio de 2016 a partir do Memorando n.º 387/2016 – DME/GAB-SME. A sessão de julgamento das propostas apresentadas foi realizada em 27 de julho de 2016 e o procedimento licitatório estava em andamento quando dos trabalhos de campo da CGU. Dessa forma, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar está descoberta desde o mês de abril de 2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*Os procedimentos licitatórios foram apresentados e verificados pela equipe in loco, retificando apenas que a chamada pública já foi finalizada e que o fornecimento encontra-se regularizado.*

### **Análise do Controle Interno**

A Secretaria Municipal de Educação limitou-se a informar que o processo da Chamada Pública n.º 001/2016 foi finalizado e que o fornecimento dos gêneros alimentícios encontra-se regularizado. Entretanto, não enviou documentos que comprovassem a alegação.

### **2.2.2. Falta de termo de cessão de uso das escolas públicas municipais para o Estado de Goiás**

#### **Fato**

Verificou-se que está ocorrendo cessão de uso do espaço das escolas públicas municipais para o Estado de Goiás. Em algumas unidades, o ensino público municipal funciona durante o dia e, à noite, funciona o ensino público estadual.

Essa situação foi levantada primeiramente pelo Conselho de Alimentação Escolar e foi confirmada, em algumas unidades escolares visitadas, pelo funcionário responsável que recebeu a equipe de fiscalização (diretor ou coordenador da escola). Inclusive a diretora da

merenda escolar também confirmou esse fato e citou que há um documento que regula a cessão de uso do espaço das escolas.

Entretanto, durante os trabalhos de campo e em consulta ao *site* do município, a equipe de fiscalização não conseguiu obter tal documento.

O Conselho de Alimentação Escolar ressaltou que as merendeiras municipais estão relatando dificuldades ao começarem a jornada diurna e encontrarem desorganização e sujeira deixada pelas merendeiras estaduais, as quais trabalham à noite. Tal situação foi confirmada quando da visita *in loco* em escolas compartilhadas.

Dessa forma, faltou ao município apresentar os documentos que formalizam essa cessão de uso, bem como informar as obrigações de cada parte, tanto do cedente como do cessionário. Não foram informados, ainda, os termos de gerenciamento da divisão entre os insumos/recursos municipais e estaduais em relação à entrega e estocagem dos alimentos e à conservação e manutenção dos espaços das cozinhas e dos depósitos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*Os prédios das escolas públicas municipais cedem espaço para o funcionamento das escolas estaduais no período noturno, desde sua emancipação política, no entanto, após a realização de busca no arquivo municipal não foi encontrado nenhum documento de regularização da cessão.*

*No que se refere ao relato de dificuldades de início de jornada diurna, em razão de desorganização deixada pelas merendeiras estaduais que laboram no período noturno, a Secretaria Municipal de Ensino encaminhou documento solicitando fiscalização e providências por parte do Estado de Goiás.*

*O gerenciamento de insumo/recursos municipais, estocagem dos alimentos, conservação e manutenção dos espaços das cozinhas e depósitos é gerenciado por cada diretor escola da unidade de ensino, sendo que os alimentos são recebidos na unidade escolar a cada 15 (quinze) dias, com exceção dos alimentos da agricultura familiar que chegam semanalmente.*

### **Análise do Controle Interno**

Como a Secretaria Municipal de Educação informou não possuir nenhum documento que oficialize a cessão de uso das escolas públicas municipais ao Estado de Goiás, cabe ao município entrar em contato com o Estado de Goiás a fim de elaborarem documento oficial que regule a cessão de uso e estabeleça as obrigações de cada parte.

#### **2.2.3. Aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo de 30% dos recursos repassados**

##### **Fato**

Para verificar o cumprimento do percentual de 30% na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, realizou-se consulta ao SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas – disponível no *site* do FNDE e extraiu-se os pagamentos realizados no ano de 2015 às cooperativas contratadas pelas chamadas públicas para fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Somando-se os totais pagos, tem-se os seguintes valores: R\$ 86.136,48 + R\$ 312.302,88 = R\$ 398.439,36 gastos com gêneros alimentícios obtidos da agricultura familiar.

A consulta ao SiGPC informou que foram transferidos, pelo FNDE, R\$ 1.880.874,00 ao município em 2015. Dessa forma, 30% desse valor corresponde a R\$ 564.262,20. Portanto, o valor gasto pelo município com a agricultura familiar (R\$ 398.439,36) representou cerca de 21,18% dos recursos repassados pelo FNDE, não alcançando o percentual estabelecido pelos normativos legais.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*Quanto ao gasto do município com a agricultura familiar segue em anexo justificativa da Divisão de Merenda Escolar (doc. 6).*

*Com relação à prestação de contas da merenda escolar do ano de 2015, a inserção de dados no SIGPC aconteceu dentro da normalidade, porém observamos que o índice mínimo de 30% para a compra de gêneros oriundos da agricultura familiar infelizmente não foi atingido, chegando a um total de 19,04%.*

*Informo também que, segundo o Memorando n.º 001/2016 da Direção de Contabilidade, não houve pagamento no mês de dezembro.*

*Com a observação do ofício encaminhado a esta Divisão a respeito do não pagamento de notas no mês de novembro e dezembro, procurou-se a Tesouraria e solicitou-se os extratos e constatamos que não houveram repasses nos meses de novembro e dezembro, ocasionando assim o atraso no pagamento das notas fiscais referentes à merenda escolar e, conseqüentemente, o município não atingiu os 30% que devem ser investidos na agricultura familiar.*

*Seguem os extratos para que possa ser observado o fato acima citado.*

### **Análise do Controle Interno**

Considerando a manifestação apresentada, reitera-se a importância do acompanhamento e controle do programa para que o percentual de 30% de aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar seja cumprido, conforme preceituam o art. 14 da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, e o art. 24 da Resolução FNDE n.º 26/2013.

Cita-se também que, neste ano de 2016, o fornecimento desses gêneros a partir de chamada pública ficou prejudicado em alguns meses por conta do encerramento dos últimos contratos (em fevereiro e abril, respectivamente) e da não conclusão da chamada pública seguinte

quando da fiscalização da CGU, em agosto de 2016. Ressalta-se que essa demora na elaboração de nova chamada pública pode impactar no cumprimento do percentual de 30% para este ano.

#### **2.2.4. Constituição e desempenho das atividades do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**

##### **Fato**

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi criado pela Lei municipal n.º 013, de 30 de janeiro de 1997. O Decreto n.º 366/2013 alterou a composição do CAE e o Decreto n.º 182/2016 fez a última renovação dos membros do Conselho.

Atualmente, o Conselho é composto por membros dos seguintes segmentos: um representante do Poder Executivo, dois representantes dos docentes das escolas públicas, dois representantes de pais de alunos e dois representantes de entidades civis organizadas.

Verificou-se que o CAE possui uma sala no prédio da Secretaria Municipal de Educação para executar suas atividades e reuniões. Foi entregue à equipe de fiscalização o regimento interno, o calendário das reuniões ordinárias do ano de 2016 e o calendário de visitas programadas para o ano. Além disso, os membros informaram que realizam reuniões extraordinárias, bem como visitas surpresa nas escolas. O presidente citou que, na primeira reunião do ano, foram decididas as ações a serem realizadas durante o ano todo. Os membros disponibilizaram também vários relatórios das visitas realizadas nas escolas.

Foi apresentado o livro de frequência das reuniões e o livro de atas. Verificou-se que nem todos os membros participam das reuniões.

Foram apresentados o parecer do CAE relativo ao ano de 2015, documento que foi elaborado em 15 de março de 2016, e o comprovante de envio do documento ao Sigecon – Sistema de Gestão de Conselhos, além do comprovante da situação atual das contas no SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas. Entretanto, o parecer foi enviado no dia 30 de maio de 2016, conforme o recibo de entrega *online* apresentado, portanto após o prazo estabelecido pelo art. 45 da Resolução FNDE n.º 26/2013, que é 31 de março.

A equipe de auditoria verificou que o Conselho é atuante e que tem realizado várias visitas às escolas, como ficou provado pelos diversos relatórios elaborados. Entretanto, os membros relataram dificuldades, principalmente em relação ao acompanhamento da prestação de contas e à falta de conhecimento para analisarem corretamente a gestão financeira do Pnae.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 773/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, o município encaminhou documentos e apresentou a seguinte manifestação:

*Quanto à participação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE nas reuniões, apesar da regularidade das convocações e de ser um Conselho atuante, nem sempre podem comparecer todos nas datas marcadas, razão pela qual as reuniões vêm sendo realizadas respeitando o quórum e a necessidade das deliberações.*



*No que se refere ao envio do parecer do CAE relativo ao ano de 2015, este ocorreu extemporaneamente em razão das dificuldades encontradas no encaminhamento do respectivo via sistema, conseguindo sanar através da emissão de novo decreto e enviado somente na data de 30/05/2016, razão pela qual foi elaborado novo parecer após a análise pelos novos conselheiros no dia 24/05/2016 (cópia em anexo – doc. 1).*

### **Análise do Controle Interno**

Tendo em vista a manifestação apresentada, ressalta-se a importância da presença dos conselheiros nas reuniões e o cumprimento do prazo de envio do parecer do Conselho ao Sigecon até 31 de março, conforme preceitua o art. 45 da Resolução FNDE n.º 26/2013.

### **3. Conclusão**

De acordo com os exames realizados, verifica-se que a execução do Pnae pelo município apresentou, em resumo, as seguintes inconsistências: problemas com higiene e manuseio dos alimentos, inadequações físicas nas cozinhas e depósitos, lacuna no fornecimento de gêneros provenientes da agricultura familiar, número de nutricionistas aquém do necessário e falha no uso compartilhado das escolas municipais com o Estado de Goiás.

Ressalta-se que a equipe de fiscalização não constatou alimentos vencidos. Além disso, verificou-se que o Conselho de Alimentação Escolar é atuante e que a Secretaria Municipal de Educação tem tomado providências para conduzir de maneira satisfatória o programa de alimentação escolar e corrigir as falhas.

**Ordem de Serviço:** 201602439

**Município/UF:** Valparaíso de Goiás/GO

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE VALPARAISO DE GOIAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 815.984,04

## 1. Introdução

Trata-se da fiscalização da aplicação dos recursos e insumos federais descentralizados aplicados às ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* no âmbito do Programa Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Incentivo Financeiro ao Município para a Vigilância em Saúde no município de Valparaíso de Goiás.

O montante de recurso envolvido, para os períodos examinados 2015 e janeiro a julho de 2016, é na ordem de R\$ 815.984,04, discriminado em:

- Saldo inicial: R\$ 50,00;
- Repasse em 2015: R\$ 566.414,59;
- Repasse em 2016: R\$ 249.569,45.

O objetivo pretendido com essa fiscalização é verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados.

## 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 esta Controladoria.

### 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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Principais ações e estratégias desenvolvidas pelo município de Valparaíso de Goiás, nos exercícios de 2015 e 2016, direcionadas ao combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

#### Fato

Em consulta aos extratos do Fundo Nacional de Saúde, verificou-se que foram transferidos recursos federais referentes à ação “Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS)”, do Bloco Vigilância em Saúde (onde se insere a estratégia de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*), ao Fundo Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás, da ordem de R\$ 566.414,59 e R\$ 249.569,45, respectivamente, em 2015 e 2016, que totalizaram R\$ 815.984,04, conforme demonstrado na tabela a seguir.

*Tabela: Avaliação da aplicação dos recursos financeiros.*

	2015	2016 (até julho)	Somatório	Saldo	Percentual
Saldo Inicial da Conta específica (R\$) (A)	Total dos valores transferidos do FNS (R\$) (B)	Total dos valores transferidos do FNS (R\$) (C)	Somatório de 2015 e 2016 (D)	Saldo final em julho de 2016	% Relação (E/D)
50,00	566.414,59	249.569,45	815.984,04	50,00	0,006

**Fonte:** Extratos aplicação (Fundo de Investimento) da conta 00624004-7, agência 2437, da Caixa Econômica Federal.

**Data Base:** Janeiro de 2015 a julho de 2016.

Da leitura das informações constantes na tabela anterior, verifica-se que o saldo atual da conta específica equivale a 0,006% do somatório do saldo inicial com o valor total recebido de janeiro de 2015 a julho de 2016, demonstrando a tempestividade na aplicação dos recursos financeiros, pelo gestor, nas ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Considerando as informações apresentadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás constantes na tabela a seguir, constatou-se ainda que foram realizados gastos especificamente com o controle do mosquito *Aedes Aegypti* (quitação da folha de pagamento dos agentes de controle de endemias) no montante de R\$ 1.205.106,84, em 2015; e R\$ 702.978,99, de janeiro a julho de 2016, que totalizaram R\$ 1.908.085,83, o que corresponde a 233,83% dos recursos federais totais repassados em 2015 e 2016, destinados à ação “Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS)”.

*Tabela: Avaliação da aplicação dos recursos financeiros federais e municipais.*

Ano	Ação/Serviço/Estratégia	Valor Total (R\$)	Valor gasto com <i>Aedes Aegypti</i>	Percentual (%)
2015	Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS)	566.414,59	1.205.106,84	220,76
2016(*)	Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS)	249.569,45	702.978,99	281,67
<b>TOTAL de 2015 e 2016</b>		<b>815.984,04</b>	<b>1.908.085,83</b>	<b>233,83</b>

**Fonte:** Sítio do Fundo Nacional de Saúde (valor total deste quadro); e Planilha de despesas informando os valores gastos com *Aedes Aegypti*, fornecida pela Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás (conforme quadro anterior, deste relatório).

**Data-base:** Julho de 2016.

(\*) Repasses referentes aos meses de janeiro/2015 a julho/2016.

## **2.2.2. Monitoramento das atividades executadas pelos Agentes de Combate às Endemias (ACE)**

### **Fato**

A Secretaria Municipal da Saúde de Valparaíso de Goiás/GO por meio do Relatório Geral de Atividades, de 10/08/2016, informou que dispõe de instrumentos de controle das atividades desenvolvidas pelos Agentes de Combate às Endemias - ACEs, conforme disponibilizados pelo Ministério da Saúde, quais sejam: SisFAD (sistema antigo de Febre Amarela e Dengue) e SisPNCD (Sistema do Programa Nacional de Controle da Dengue) além de planilhas paralelas do Formsus.

Informou ainda que, a partir de janeiro de 2016, a Secretaria Estadual de Saúde de Goiás disponibilizou para o município sistema online para monitoramento georreferenciado de dados de visitas domiciliares e informações inerentes (nº de imóveis trabalhados, fechados, com focos, recusados, recuperados) e houve um ganho da qualidade das informações para decisões estratégicas em saúde.

Em relação ao cumprimento dos deveres para os quais os ACEs foram contratados, a Secretaria Municipal da Saúde informou que os supervisores monitoram as atividades de campo dos agentes e apresentou os relatórios de supervisão das atividades desenvolvidas.

## **2.2.3. Participação em Cursos pelos Agentes de Combate às Endemias (ACE)**

### **Fato**

No que se refere à participação de ACEs em cursos introdutórios de formação inicial e continuada, a Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás/GO, por meio do Relatório Geral de Atividades, de 10/08/2016, informou que a gerência do Núcleo de Endemias e os supervisores atualizam-se sobre novas práticas de aplicação e manuseio de insumos, inseticidas e biolarvicidas através da Regional de Saúde do Entorno Sul e que capacitam os agentes em campo e apresentou lista de presença dos agentes nas referidas atividades.

## **2.2.4. Comprometimento das ações de combate ao mosquito em razão do desvio de função de parte dos agentes de combate a endemias**

### **Fato**

Em resposta à solicitação de fiscalização – SF nº 201602439/001-V03/Saúde, de 03/08/16, a Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás apresentou Relatório Geral de Atividades, folha de pagamento dos agentes de combate a endemias e relação de lotação dos referidos agentes. E, em análise aos referidos documentos constatou-se a existência de 20 agentes de controle a endemias cedidos a outros órgãos da administração pública municipal exercendo atividades fora de sua área de atuação, sendo que o município conta com o efetivo

de 69 agentes. Ressalte-se que atualmente o Núcleo de Endemias trabalha com a estratégia de mutirões devido ao reduzido número de servidores em campo e que somente algumas áreas estão cobertas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 380/2016-Gabinete do Secretário, de 21 de setembro de 2016, a Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás justificou o que segue:

*“Vimos informar em relação aos recursos da dengue e sua aplicação tempestiva, muita das vezes ocorre por questões de ritos dentro da administração pública, mas fica constatada a legalidade da mesma, bem como a conformidade da maioria dos itens ora expostos, dentro das legislações vigentes.”*

### **Análise do Controle Interno**

Não havendo novos fatos, documentos ou elementos de justificativa a contestar as situações apontadas pela equipe da CGU/Regional-GO, permanece a constatação com o conteúdo registrado.

#### **2.2.5. Ausência de cadastramento dos agentes de controle de endemias no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES**

##### **Fato**

A Secretaria Municipal de Saúde por intermédio da Gerência do Núcleo de Endemias informou-nos que estava providenciando o cadastramento da totalidade dos agentes de combate a endemias no SCNES.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 380/2016-Gabinete do Secretário, de 21 de setembro de 2016, a Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás justificou o que segue:

*“Vimos informar em relação aos recursos da dengue e sua aplicação tempestiva, muita das vezes ocorre por questões de ritos dentro da administração pública, mas fica constatada a legalidade da mesma, bem como a conformidade da maioria dos itens ora expostos, dentro das legislações vigentes.”*

### **Análise do Controle Interno**

Não havendo novos fatos, documentos ou elementos de justificativa a contestar as situações apontadas pela equipe da CGU/Regional-GO, permanece a constatação com o conteúdo registrado.

#### **2.2.6. A Secretaria Municipal de Saúde não utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde - SIES**

##### **Fato**

Em visita à Secretaria de Saúde de Valparaíso de Goiás e a suas unidades, Núcleo de Endemias e Depósitos de Insumos e Equipamentos, constatou-se que o município possui controle manual de estoque de insumos utilizados nos programas de controle vetorial. Situação confirmada pelo Relatório Geral de Atividades/SMS Valparaíso de Goiás, de 10/08/16. Logo, a Secretaria fiscalizada não utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES para a gestão dos insumos estratégicos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 380/2016-Gabinete do Secretário, de 21 de setembro de 2016, a Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás justificou o que segue:

*“Vimos informar em relação aos recursos da dengue e sua aplicação tempestiva, muita das vezes ocorre por questões de ritos dentro da administração pública, mas fica constatada a legalidade da mesma, bem como a conformidade da maioria dos itens ora expostos, dentro das legislações vigentes”.*

### **Análise do Controle Interno**

Não havendo novos fatos, documentos ou elementos de justificativa a contestar as situações apontadas pela equipe da CGU/Regional-GO, permanece a constatação com o conteúdo registrado.

#### **2.2.7. Controle inadequado do estoque relativo aos insumos utilizados no Combate ao Aedes Aegypti**

##### **Fato**

Em visita ao Depósito de insumos da Secretaria Municipal de Valparaíso de Goiás, constatou-se que os dados do controle de estoque não conferiam com a quantidade de inseticida existente no estoque da unidade visitada. Cotejando o controle de estoque e os estoques existentes verificou-se que constava no controle 2 Kg de larvicida pyriproxifen e efetivamente só foi encontrado 700 g.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 380/2016-Gabinete do Secretário, de 21 de setembro de 2016, a Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás justificou o que segue:

*“Vimos informar em relação aos recursos da dengue e sua aplicação tempestiva, muita das vezes ocorre por questões de ritos dentro da administração pública, mas fica constatada a legalidade da mesma, bem como a conformidade da maioria dos itens ora expostos, dentro das legislações vigentes”.*

### **Análise do Controle Interno**

Não havendo novos fatos, documentos ou elementos de justificativa a contestar as situações apontadas pela equipe da CGU/Regional-GO, permanece a constatação com o conteúdo registrado.

### **2.2.8. Realização de ações de comunicação, mobilização e publicidade relacionadas ao combate ao mosquito Aedes Aegypti**

#### **Fato**

As despesas de publicidade realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde referentes às ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti, do Bloco de Vigilância em Saúde, no período de janeiro de 2015 a julho de 2016, não utilizaram recursos federais. Constatou-se, por intermédio de material publicitário apresentado e registro fotográfico, que a Secretaria realizou inúmeras campanhas e mobilizações de combate à Dengue com objetivo de reforçar a sensibilização da população sobre a importância da prevenção contra o mosquito Aedes Aegypti a fim de evitar o agravamento na epidemia de dengue no município.

### **2.2.9. Os equipamentos utilizados no município nas ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti em 2015 e 2016 não foram adquiridos com recursos federais**

#### **Fato**

Em resposta à solicitação de fiscalização – SF nº201602439/001-V03, de 03/08/16, a Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás/GO informou que os recursos federais destinados às ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti em 2015 e 2016 foram utilizados apenas na quitação da folha de pagamentos dos agentes de controle de endemias, não tendo sido adquiridos equipamentos ou veículos.

Quanto aos equipamentos utilizados pelo município, em visita ao depósito do Núcleo de Endemias, constatou-se que a equipe conta com quinze bombas costais, sendo nove motorizadas e seis manuais.

Verificou-se ainda que o Núcleo de Endemias tem registrado sete veículos em seu patrimônio, sendo uma Courier, uma Strada, uma caminhonete S-10, duas kombis e duas motocicletas. Em visita à garagem da Secretaria Municipal de Saúde, constatou-se que duas kombis e duas motocicletas estão sem utilização por falta de manutenção. Também verificou-se que o uso dos veículos é controlado por planilha diária, onde são anotadas as datas de utilização, assim como a quilometragem percorrida e o fluxo de abastecimento.

## **3. Conclusão**

Os resultados da fiscalização identificaram aspectos regulares (em alguns casos com falhas formais) no que tange à gestão de equipamentos; à gestão de ações de comunicação, mobilização e publicidade relacionadas ao combate ao mosquito; à gestão tempestiva na aplicação dos recursos financeiros destinados ao Bloco Vigilância em Saúde.

Como pontos que merecem atenção, destacam-se: a) foram observados a cessão de ACEs para outras funções na Secretaria Municipal de Saúde; b) a necessidade de maior oferta de cursos de aperfeiçoamento/reciclagem; c) o controle de insumos (inseticida e larvicida) não estava fidedigno com o encontrado em campo.

A presente fiscalização cumpriu com o objetivo de verificar que a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao Município de Valparaíso de Goiás/GO aplicados às

ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* tem sido eficaz, econômica e cumpre, em seus aspectos relevantes, o princípio da legalidade.



**Ordem de Serviço:** 201602494

**Município/UF:** Valparaíso de Goiás/GO

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE VALPARAISO DE GOIAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 3.600.000,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 12 de agosto de 2016 sobre a execução do Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 8933 – Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial, no município de Valparaíso de Goiás/GO.

A Ação 8933 tem como objetivo estruturar a rede de serviços para o atendimento às necessidades da atenção às urgências, por meio da implantação e implementação da Rede de Atenção às Urgências no SUS, mediante o repasse de recursos federais para estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. Neste contexto inserem-se as Unidades de Pronto-Atendimento (UPA).

Assim, a presente ação de controle destinou-se a avaliar a UPA 24h de Valparaíso de Goiás/GO, no que concerne aos seguintes aspectos: custeio com a manutenção da Unidade (financiamento tripartite, de responsabilidade da União, Estado e Município); funcionamento de acordo com o estabelecido na legislação do Programa; adequação da estrutura física; existência de materiais/equipamentos e medicamentos; adequação do quantitativo de profissionais e respectiva qualificação para atuar na área de urgência e emergência.

No que tange ao montante avaliado, no período de escopo definido para os trabalhos (1.7.2015 a 30.6.2016) os repasses federais destinados à manutenção da UPA 24h no município somaram R\$ 3.600.000,00.

## 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 esta Controladoria.

### 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 pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Dados gerais sobre a UPA 24h fiscalizada.

## Fato

A Unidade de Pronto-Atendimento 24h (UPA 24h) do município de Valparaíso de Goiás, denominada UPA D. Zilda Arns, encontra-se localizada na Praça Kátia, entre quadras 25/26, nº 5, Parque Marajó.

Trata-se de UPA 24h de Porte II, registrada no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde sob o nº 7267096, habilitada por meio da Portaria nº 3.258, de 23.12.2009.



A UPA iniciou efetivamente suas atividades em 31.1.2014 e atende, além do público residente no município, a população de outras cidades que compõem o entorno sul do Distrito Federal (DF), com destaque para Cidade Ocidental, Luziânia (incluindo Jardim Ingá) e Novo Gama. Mais recentemente, pacientes originários do DF também têm recorrido ao atendimento prestado pela Unidade.

Ressalta-se que a UPA 24h situa-se praticamente às margens (250 metros) da Rodovia Presidente Juscelino Kubitschek (BR 040), rodovia federal que corta o município. Segundo informações da direção da Unidade, tal aspecto reflete no perfil do atendimento prestado, considerando o fluxo intenso de veículos e pedestres que se deslocam diariamente com destino à Brasília, e vice-versa.

### 2.1.2. Custeio da UPA 24h: responsabilidade tripartite da União, Estado e município.

## Fato

As despesas de custeio mensal da UPA 24h são de responsabilidade compartilhada, de forma tripartite, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria GM/MS nº 342, de 4.3.2013.

No caso específico da UPA 24h fiscalizada, os percentuais foram estabelecidos por meio da Resolução CIB nº 063, de 27.7.2009, sendo 50% de responsabilidade da União, 25% do Estado de Goiás e 25% do município.

No período de escopo definido para a fiscalização, verificou-se que a União repassou recursos destinados à UPA 24h no âmbito do Bloco de “Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar” – Ação: “Teto Municipal Limite UPA”, conforme abaixo:

*Tabela – Repasses da União – Período: 1.7.2015 a 30.6.2016*

<b>Competência</b>	<b>Data da Ordem Bancária</b>	<b>Valor (em R\$)</b>	<b>Data do Crédito em conta corrente (1)</b>
07/2015	09/07/2015	300.000,00	13/07/2015
08/2015	06/08/2015	300.000,00	11/08/2015
09/2015	08/09/2015	300.000,00	10/09/2015
10/2015	09/10/2015	300.000,00	14/10/2015
11/2015	11/11/2015	300.000,00	13/11/2015
12/2015	22/12/2015	300.000,00	24/12/2015
01/2016	31/12/2015	81.456,72	05/01/2016
	12/01/2016	218.543,28	14/01/2016
02/2016	12/02/2016	300.000,00	16/02/2016
03/2016	10/03/2016	300.000,00	14/03/2016
04/2016	12/04/2016	300.000,00	14/04/2016
05/2016	09/05/2016	300.000,00	11/05/2016
06/2016	08/06/2016	300.000,00	10/06/2016
Total	-	R\$ 3.600.000,00	-

Fonte: Fundo Nacional de Saúde ([www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br)) – pesquisa em 19.8.2016; extratos bancários disponibilizados pela Secretaria de Saúde de Valparaíso de Goiás

(1) Crédito realizado no Banco 104, Ag. 2437, Conta nº 624003-9

Cabe registrar que o repasse mensal de recursos da União para a UPA iniciou-se efetivamente em agosto/2014, no valor de R\$ 175.000,00/mês, fixado na Portaria GM/MS nº 1.405, de 3.7.2014. Posteriormente, com a publicação da Portaria GM/MS nº 2.136, de 30.9.2014, este valor foi alterado para R\$ 300.000,00 mensais, refletindo no crédito efetuado a partir de outubro/2014. Ressalta-se, ainda, que em consulta ao *site* do Fundo Nacional de Saúde, verificou-se repasse no valor de R\$ 1.400.000,00, em 29.5.2015, que segundo informações da Secretaria Municipal de Saúde, refere-se à parcela residual do exercício de 2014.

Atendo-se exclusivamente ao período de escopo definido para o trabalho (tabela em referência), observou-se a regularidade no repasse da União, tanto no valor das parcelas como também na pontualidade do crédito, realizado dentro do próprio mês de competência.

No tocante às contribuições do Estado de Goiás para o custeio da UPA 24h, verificou-se atrasos nos repasses ao município, aspecto tratado em ponto específico deste relatório.

Registra-se que os valores repassados pela União e também pelo Estado de Goiás são inicialmente creditados na Caixa Econômica Federal e posteriormente transferidos para o Banco Itaú (Ag. 4448 – Conta nº 14999-9), destinados ao custeio da folha e manutenção da UPA 24h, conforme informações e extratos bancários apresentados pelo município mediante o Ofício nº 327, de 12.8.2016, emitido pela Secretaria Municipal de Saúde. Ressalta-se, contudo, que não foi evidenciado o valor total da folha de pagamento dos funcionários da UPA 24h.

Quanto ao aporte de recursos municipais para o custeio da UPA 24h, por meio do citado ofício, o gestor municipal da Secretaria de Saúde esclareceu que o ente é responsável pela

maior parte do custeio, envolvendo o restante da folha de servidores, insumos, manutenção da frota, manutenção física do prédio, aquisição de medicamentos, material gráfico, oxigênio, pagamentos de contas de água, luz e telefone. O gestor destacou que os gastos referentes a insumos e medicamentos foram objeto dos Pregões Presenciais nº 048/2014 (Prestação de serviço de instalação, retirada e substituição de cilindros de Gás Oxigênio Medicinal e Ar Comprimido), 008/2015 (Aquisição de medicamentos para Farmácia Básica e Hospitalar), 019/2014 (Fornecimento de material gráfico) e 033/2015 (Aquisição de insumos para atendimento nas Unidades Odontológicas da SMS do Município).

Verificou-se que as compras com medicamentos são centralizadas (por exemplo o Pregão Presencial 008/2015), sendo que os itens são posteriormente distribuídos entre as unidades de saúde do município, mediante requisição, conforme observado na fiscalização *in loco* realizada junto à UPA. De acordo com entrevista com a responsável pela divisão de controle do Fundo Municipal de Saúde, não há um centro de custos específico que consolide discriminadamente apenas os gastos efetivados para a manutenção da UPA 24h.

Tal aspecto inviabilizou a verificação quanto ao cumprimento exato do percentual efetivamente aportado pelo ente municipal frente ao estabelecido na Resolução da CIB nº 063/2009.

### **2.1.3. Instalações físicas e disponibilidade de leitos para funcionamento da UPA 24h.**

#### **Fato**

A fiscalização empreendida objetivou avaliar diversos aspectos sobre a UPA 24h existente no município, incluindo as instalações físicas e a disponibilidade de leitos no quantitativo mínimo exigido pelo Ministério da Saúde.

Neste sentido, procedeu-se a inspeção das instalações, sendo verificada a existência de leitos em quantidade superior ao estabelecido na Portaria nº 342/2013, considerando o porte da UPA 24h (Porte II).

Constatou-se, ainda, a existência de estrutura física mínima indispensável para o funcionamento da Unidade, contemplando ambientes específicos destinados à realização de triagem classificatória de risco, pronto atendimento (por exemplo recepção com sanitários e consultório médico), procedimentos (por exemplo suturas, inaloterapia/medicação), urgência e observação (reanimação e estabilização, observação masculina, feminina e pediátrica), apoio logístico (farmácia, almoxarifado, rouparia, etc.) e apoio administrativo.



Foto – Vista parcial de consultório da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.



Foto – Vista da sala de Observação Pediátrica na UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.

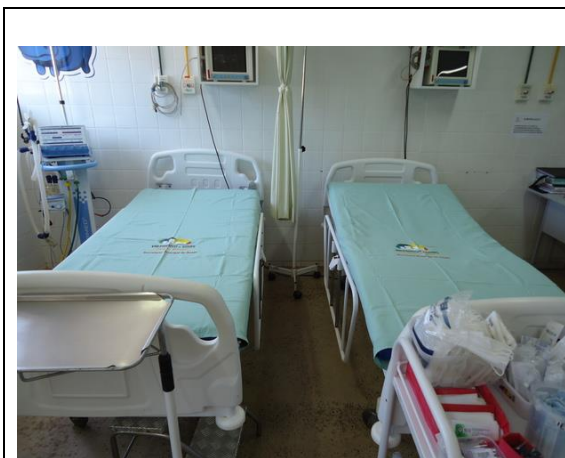


Foto – Vista parcial de leitos da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.



Foto – Entrada da sala de reanimação e estabilização da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.

Ressalta-se que a Unidade está passando por processo de reforma de suas instalações, com a realização de pintura na parte interna, demandando uma adequação momentânea dos espaços e da rotina de atendimento, aspectos verificados no momento da fiscalização.



De forma geral, a estrutura física dos ambientes internos da UPA está adequada. Contudo, observou-se a existência de rachaduras no piso externo ao longo da edificação, aspecto tratado em ponto específico deste relatório.

#### **2.1.4. Precariedade da estrutura da UPA 24h: existência de rachaduras ao longo do perímetro externo da edificação.**

##### **Fato**

Na inspeção realizada objetivando verificar a adequabilidade da estrutura física da Unidade de Pronto Atendimento, constatou-se a existência de rachaduras no piso externo, ao longo do perímetro frontal da edificação, de significativa extensão e largura, conforme registros fotográficos:



	
<p>Foto – Vista parcial da extensão da rachadura presente ao longo do perímetro da base da edificação frontal da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.</p>	<p>Foto – Detalhe parcial da rachadura presente na base da edificação da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.</p>

	
<p>Foto – Detalhe da rachadura presente na base da edificação frontal da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.</p>	<p>Foto – Detalhe da rachadura presente na base da edificação frontal da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.</p>

De acordo com informações prestadas pela Diretora Geral, as rachaduras remontam a período anterior, mas que recentemente foi observado um aumento em suas proporções. Acrescentou que já foram realizados orçamentos específicos para contratação de empresa especializada, objetivando promover os reparos necessários.

Ressalta-se que, embora tenha sido observado que a Unidade esteja passando por um processo de pintura de ambientes internos, no momento das inspeções (9.8.2016 e 11.8.2016), não se identificou movimentação de funcionários atuando especificamente no reparo das citadas rachaduras.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 3373/GAB/2016, de 22.9.2016, a Prefeitura Municipal de Valparaíso de Goiás/GO apresentou a seguinte manifestação:

*“B - De acordo com a inspeção realizada ao longo do perímetro externo da edificação, onde foi constatada a existência de rachaduras, a Secretaria Municipal de Saúde esclarece que a mesma empresa que estava previamente executando a reforma interna do prédio, onde foi constatada em loco no momento da visita, também realizará a solução do problema externo do prédio;”*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o gestor municipal indica que a deficiência apontada será regularizada pela empresa que já está executando a reforma interna da UPA 24h. Contudo, a situação em desconformidade ainda persiste, sem qualquer indicação de prazo para a efetiva solução, gerando risco potencial aos usuários e funcionários da Unidade.

#### **2.1.5. Adequação dos materiais e equipamentos necessários ao funcionamento da UPA 24h.**

##### **Fato**

Realizou-se inspeção nas dependências da Unidade visando identificar a existência de materiais e equipamentos que atendam ao mínimo necessário para o funcionamento da Unidade de Pronto Atendimento 24h.

Ressalta-se que a verificação se deu por amostragem, sendo os itens previamente selecionados a partir do rol discriminado na Portaria GM/MS nº 2048/2002, que aprovou o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência.

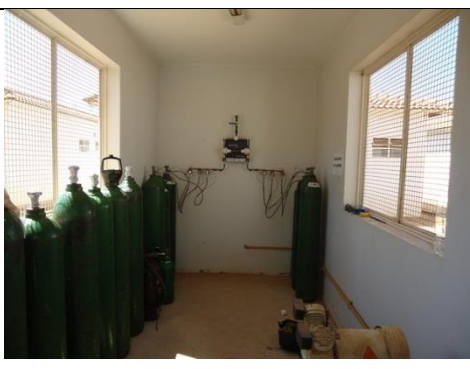
De forma geral, a UPA dispõe dos materiais e equipamentos exigidos (21 dos 22 itens da amostra), que estão em condições adequadas de funcionamento, conforme informações prestadas pelos profissionais de saúde que acompanharam a inspeção. Cita-se, como exemplo, a existência de gerador de energia elétrica, desfibrilador com marca-passo externo, monitor cardíaco, eletrocardiógrafo, cilindro de oxigênio portátil e rede canalizada de gases, laringoscópio adulto/infantil, conjunto de colares cervicais, dentre outros.



Foto – Materiais e equipamentos (Conjunto de colares cervicais) existentes na UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.



Foto – Materiais e equipamentos (Laringoscópio) existentes na UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.

	
<p>Foto – Materiais e equipamentos existentes na UPA 24h (Desfibrilador), Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.</p>	<p>Foto – Materiais e equipamento existentes na UPA 24h (rede canalizada), Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.</p>

No momento da visita, a UPA não dispunha de espelho laríngeo, item integrante da amostra. Contudo, segundo argumentação do Diretor Técnico, tal instrumento é habitualmente substituído pelo laringoscópio (e nos casos mais simples pela lanterna clínica), considerando o perfil do paciente atendido na Unidade (urgência e emergência).

#### **2.1.6. Desabastecimento de medicamentos na UPA 24h.**

##### **Fato**

Visando identificar a existência de medicamentos que atendam ao mínimo necessário para o funcionamento da UPA 24h, realizou-se, em 9.8.2016, inspeção na sala (farmácia) destinada ao acondicionamento dos medicamentos utilizados na Unidade.

A verificação se deu por amostragem, sendo os itens previamente selecionados a partir do rol discriminado na Portaria GM/MS nº 2048/2002, que aprovou o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência.

Segundo informações e documentos apresentados à equipe de fiscalização, a UPA dispõe de uma rotina de verificação sistemática do estoque de medicamentos, sendo que o pedido de reposição dos itens é encaminhado semanalmente à Secretaria Municipal de Saúde, órgão que centraliza o reabastecimento. Além disto, nas entrevistas realizadas com a Diretora Geral, o Diretor Técnico e a Chefe de Enfermagem, foi informado que não há desabastecimento recorrente de medicamentos, dentre aqueles preconizados para uso na Unidade.



		
<p>Foto – Vista parcial do estoque de medicamentos da farmácia existente da UPA 24h de Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016</p>	<p>Foto – Vista parcial do estoque de medicamentos da farmácia existente da UPA 24h de Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016</p>	<p>Foto – Formulário utilizado pela UPA 24h para requisitar medicamentos à Secretaria Municipal, em Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016</p>

Os exames evidenciaram que no momento da fiscalização estavam disponíveis a quase totalidade dos itens da amostra (51 dos 54 itens), não sendo identificados, contudo, estoques para os seguintes medicamentos: Cefalexina, Clorafenicol e Sulfato de Magnésio.

Posteriormente, em 11.8.2016, foi realizada uma segunda visita à UPA 24h, sendo observado que estava em curso a entrega de medicamentos destinados à Unidade. Contudo, como ainda estavam encaixotados, não foi possível averiguar se os itens faltantes na inspeção estavam sendo repostos.

Ressalta-se que os documentos apresentados não foram suficientes para evidenciar se o fato refere-se a desabastecimento destes medicamentos ou apenas caracteriza-se como uma ausência pontual no momento da fiscalização, aspecto não demonstrado pelo Município.

### Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### Análise do Controle Interno

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

## 2.1.7. Aspectos gerais sobre o funcionamento da UPA 24h.

### Fato

No tocante ao funcionamento da UPA 24h, foram avaliados, entre outros pontos tratados neste relatório, os seguintes aspectos: funcionamento ininterrupto 24h por dia; a existência

de procedimento estruturado de classificação de risco dos pacientes e a disponibilidade de serviços de apoio ao diagnóstico.

Subsidiaram a avaliação os registros de atendimentos efetivados pela UPA no mês de junho/2016; as escalas dos profissionais (médicos e enfermeiros) e os correspondentes registros de comparecimento; evidências colhidas na inspeção física; e as entrevistas realizadas com a Diretora Geral, com o Diretor Técnico, e com a Chefe de Enfermagem.

Ressalta-se que os registros apresentados indicam apenas o nome do paciente, prontuário, data de nascimento, horário de entrada na portaria, hora e o nível de classificação de risco, sem apresentar, portanto, o horário que efetivamente o paciente foi atendido pelo médico. Contudo, nas entrevistas realizadas foi informado que, independente da classificação do risco, todos os pacientes que procuram a Unidade são atendidos, mesmo se estiverem fora do perfil de urgência e/ou emergência.

**(i) Funcionamento ininterrupto nas 24 horas do dia, em todos os dias da semana.**

A partir das entrevistas e da documentação apresentada, verificou-se que, para o mês avaliado, a UPA 24h observou a obrigatoriedade de funcionamento ininterrupto nas 24 horas do dia, em todos os dias da semana, em consonância com o disposto no inciso I do art. 4º da Portaria nº 342/2013.

**(ii) Realização de classificação por nível de risco dos pacientes.**

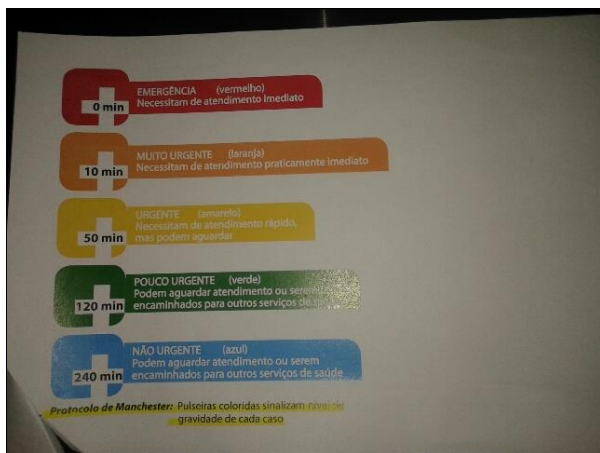

A UPA utiliza protocolo específico para a classificação dos pacientes (Protocolo Manchester), que define o nível de risco (vermelho, laranja, amarelo, verde e azul) e o tempo de espera correspondente. Tais informações estão disseminadas internamente (corpo gerencial e funcionários), além de constarem em placa afixada em local visível para o público externo. Ressalta-se que o procedimento é realizado apenas por profissionais com curso superior em enfermagem, capacitadas previamente pelo corpo diretivo (Diretora Geral e Chefe de Enfermagem), aspecto também registrado na entrevista realizada diretamente com uma das profissionais que realiza tal atividade.



Foto – Vista parcial da sala de Classificação de Riscos na UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.



Foto – Vista parcial da sala de Classificação de Riscos na UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.

 <p>Foto – Protocolo utilizado pela UPA 24h, conforme resposta apresentada pelo Ofício nº 335/2016, de emissão da prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO.</p>	 <p>Foto – Placa afixada na recepção da UPA 24h, Valparaíso de Goiás/GO, em 9.8.2016.</p>
--	---

Registra-se que também foram realizadas entrevistas com alguns acompanhantes de usuários (amostra não probabilística), presentes na Unidade no momento da fiscalização (11.8.2016), sendo que os resultados corroboram a avaliação quanto à ininterrupção do atendimento e a existência de procedimento de classificação de nível de risco.

### **(iii) Disponibilidade de serviços de apoio ao diagnóstico (radiologia e laboratório de patologia clínica).**

Verificou-se que os serviços de apoio ao diagnóstico são ofertados diretamente pelo próprio município, utilizando-se de instalações dentro da própria UPA, em operação no momento da inspeção física. Tais serviços foram avaliados positivamente nas entrevistas realizadas com o corpo gerencial.

### **2.1.8. Falhas na regulação do acesso à saúde em Valparaíso de Goiás, gerando o risco de impactar no fluxo de pacientes na Unidade de Pronto-Atendimento (UPA 24h).**

#### **Fato**

Requeru-se informações à Prefeitura Municipal de Valparaíso de Goiás sobre o funcionamento do sistema de regulação do SUS adotado no município, especialmente sobre a existência de Central de Regulação que contemple os pacientes da UPA 24h.

Por meio do Ofício nº 327, de 12.8.2016, emitido pela Secretaria Municipal de Saúde, foram apresentadas, em síntese, as seguintes informações:

- A UPA 24h está integrada à Central de Regulação SAMU/CISREG, localizada no município de Luziânia, órgão responsável pela regulação de vagas de leitos de UTI, onde os pacientes críticos da UPA 24h são destinados aos hospitais de nível terciário localizados no Estado de Goiás.

- b) Existe uma pactuação com hospitais da região sul de Brasília/DF, contemplando o Hospital Regional do Gama (HRG) e o Hospital Regional de Santa Maria (HRSM), os quais compõem a grade de referência para os pacientes críticos e cirúrgicos da UPA 24h que necessitam de atendimento no Distrito Federal.
- c) No âmbito do próprio município, existe uma central de regulação da Secretaria Municipal de Saúde, onde são regulados os níveis secundários, objetivando a realização de exames de alta complexidade, alta especificidade, como consultas com especialistas e cirurgias eletivas.
- d) Existe uma grade de referência e de contrarreferência dentro do sistema municipal de saúde, que estabelece a rede de urgência e de atenção primária, além de observações a nível secundário.
- e) A Central SAMU/CISREG de Luziânia dispõe de um sistema informatizado para realização das atividades. Já no caso dos Hospitais de Gama (HRG) e Santa Maria (HRSM), o procedimento de encaminhamento de pacientes é realizado por meio de contato telefônico.

Em entrevista realizada com a Diretora Geral da UPA 24h, foram coletados ainda os seguintes aspectos:

- f) A pactuação com os Hospitais de Santa Maria e Gama é utilizada para o atendimento da demanda por leitos e para a verificação prévia dos pacientes da Unidade que necessitam de exames de alta complexidade (a exemplo de ressonâncias e tomografias), os quais são realizados no Hospital de Base, em Brasília/DF.
- g) A cidade dispõe do Hospital Municipal de Valparaíso de Goiás, que compõe a grade de referência em nível secundário.
- h) Em determinados casos, a disponibilização de vagas de leitos de UTI por meio da Central de Regulação de Luziânia não se torna efetiva, visto que, a depender do estado do paciente, o deslocamento para hospitais em Goiânia se torna inviável. Relatou, contudo, que eventualmente a UPA já recebeu serviços de aeromédico, viabilizando situações desta natureza.

Evidenciou-se normatização deste arranjo, sendo que a vinculação da UPA 24h à Central de Regulação de Luziânia/GO consta do Anexo à Resolução CIB nº 063/2009. No caso da pactuação com hospitais do DF, foi disponibilizada cópia parcial do documento denominado “Comissão de Saúde do Entorno Sul”, que estabelece regras para ordenamento do fluxo de pacientes entre os hospitais do Gama e Santa Maria e 6 macro-equipes de assistência à saúde do entorno, incluindo Valparaíso de Goiás.

Conforme se observa, a regulação destinada ao encaminhamento para internação em serviços hospitalares dos pacientes que não tiveram suas queixas resolvidas no prazo máximo de 24 horas de permanência na UPA 24h está integrada à Central de Regulação de Luziânia e por meio da pactuação firmada com o Distrito Federal (hospitais do Gama e Santa Maria). Tal sistemática encontra-se em funcionamento, seja por meio de sistema informatizado ou mediante a articulação entre a equipe da UPA 24h e os demais gestores das unidades de saúde pactuadas no DF, sendo relatado um esforço do corpo diretivo em atender o público que se enquadra nesta situação.

Contudo, identificou-se a ocorrência de pacientes que permanecem na UPA por prazo superior a 24 horas, superando o tempo máximo fixado para o item X do art. 7º da Portaria

nº 342/2013, aspecto relatado nas entrevistas realizadas com a Diretora Geral, o Diretor Técnico e a Chefe de Enfermagem.

A Unidade disponibilizou à equipe listagem de atendimentos realizados em junho de 2016, sendo possível identificar 22 pacientes que permaneceram por prazo superior a 24 horas na UPA 24h, com o tempo oscilando entre 25 e 116 horas, aproximadamente, o que evidencia o descumprimento do referido item X do art. 7º da Portaria GM/MS nº 342/2013.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada para este item após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno consta registrada acima, no campo 'fato'.

#### **2.1.9. Impossibilidade de avaliar indicadores de desempenho da UPA 24h, incluindo a adequação do tempo de espera para atendimento.**

##### **Fato**

Requeru-se à Prefeitura Municipal a apresentação de informações sobre os atendimentos realizados na UPA 24h no mês de junho/2016, contemplando o nome dos pacientes, data e horário, categoria de risco e respectivo tempo de espera. Solicitou-se, ainda, a disponibilização de informações sobre o tempo médio de espera dos pacientes, por categoria de risco, bem como dados sobre os quantitativos de pacientes eventualmente não atendidos no mês em referência.

Por meio dos Ofícios nº 335 e 327, datados de 12.8.2016, emitidos pela Prefeita Municipal e pelo Secretário de Saúde, respectivamente, foram disponibilizadas algumas informações e registros, cabendo destacar os seguintes, relativos ao mês em análise (06/2016):

- a) Relatório analítico extraído do sistema ICS (utilizado pela Unidade), registrando um total de 4.577 atendimentos realizados no mês. Detalha o nº do prontuário, nome do paciente, data de nascimento, dia e hora de entrada, horário da classificação de risco, nível atribuído e o tempo gasto no procedimento. Não registra, portanto, o horário de atendimento prestado pelo médico e o dia e hora da alta.
- b) Relatório sintético gerado pelo sistema ICS, apresentando dados consolidados sobre o quantitativo de pacientes atendidos em cada dia da semana, o quantitativo médio de atendimento por hora e o município de residência do paciente, indicando um total de 5.440 pacientes no mês.
- c) Relatório sintético contendo o quantitativo de atendimentos realizados e o tempo médio de atendimento por nível de classificação de risco dos pacientes, acompanhado de gráfico percentual, indicando 4.577 pacientes no mês.

- d) Planilha elaborada pela Unidade, contendo o quantitativo total de 6.065 pacientes atendidos no mês, discriminado por classificação de risco, apresentando ainda a localidade de origem dos pacientes.

Conforme se observa, existe divergência entre o número total de atendimentos obtido a partir do próprio sistema ICS (itens “a” e “b”), assim com o expresso na planilha elaborada pela Unidade (item “d”).

Segundo informações colhidas junto à Unidade, o fluxo de atendimento dos pacientes não se encontra totalmente informatizado, sendo que informações sobre a hora efetiva do atendimento prestado pelo médico e o momento da alta do paciente não são registradas no sistema ICS, constando, apenas, nas Guias de Atendimento de Emergência (GAE).

Além disto, foi relatado a existência de instabilidade no sistema, impactando o registro imediato dos atendimentos, visto que passam a ser feitos manualmente para só depois serem incorporados ao ICS. Por fim, o aplicativo não captura determinados aspectos da realidade do atendimento, como por exemplo, os casos onde o paciente é classificado em determinado nível e posteriormente seu quadro evolui para um outro mais grave.

Neste sentido, dada a inconsistência dos números disponibilizados a partir do sistema ICS ou em função da sua indisponibilidade imediata, tornou-se inviável o cálculo de determinados indicadores de desempenho da UPA, a exemplo dos indicadores (i) Tempo Médio de Espera para Atendimento por Categorias de Risco e (ii) Quantidade Média de Atendimentos por Turno.

Por outro lado, atendo-se exclusivamente aos dados consolidados na planilha elaborada pela Unidade, apurou-se, em relação à competência 06/2016, o seguinte:

- a) *Indicador - Produtividade média da UPA 24h (total de atendimento no mês/HH de médicos no mês):*  $6.065 / 1.404 = 4,3$  pacientes/HH
- b) *Indicador: Quantidade Média de Atendimentos no Mês (total de atendimentos no mês/quantidade de dias no mês):* 202 pacientes/dia.
- c) *Indicador: Pacientes classificados por Categoria de Risco:* conforme tabela a seguir:

*Tabela: Pacientes Classificados por Categorias de Risco*

Classificação por nível de risco	Quantidade de pacientes atendidos (06/2016)
Azul	46
Verde	4.454
Amarelo	1.293
Laranja	79
Vermelho	193
Total	6.065

Fonte: Exames da CGU, a partir de planilha disponibilizada por meio do Ofício nº 327/2016, da Secretaria de Saúde de Valparaíso de Goiás.

Contudo, verificou-se que a planilha apresentada pela Unidade fez referência a dados apurados em 31 dias, incompatível com o mês analisado (06/2016), o que evidencia inconsistências na informação apresentada, comprometendo os números apurados acima.

Por meio do Ofício nº 373/2016/GAB, de 22.9.2016, a Prefeitura Municipal de Valparaíso de Goiás assim se manifestou:

*“C - Quanto ao questionamento da divergência estatística entre o horário de atendimento dos pacientes no consultório médico até o momento da alta, não se encontra totalmente informatizado, também contamos com instabilidade no sistema sofrendo oscilações, impossibilitando os registros imediatos do atendimento, desta forma, a Unidade dispõe de estatística manual, contudo estamos providenciando a evolução do programa, de modo que teremos todas as informações necessárias desde o acolhimento até o momento de sua alta ou transferência;”*

Conforme se observa, o gestor buscou esclarecer a existência de estatísticas manuais, decorrentes da não informatização integral do fluxo de atendimento dos pacientes, bem como da instabilidade do sistema utilizado. Contudo, não foram apresentadas informações adicionais e/ou retificações dos dados já apresentados à equipe de fiscalização, permanecendo inviável o cálculo de determinados indicadores e comprometendo a consistência daqueles que foram apurados.

#### **2.1.10. Adequação do quantitativo de profissionais de enfermagem e da capacitação de servidores da UPA 24h.**

##### **Fato**

No tocante aos recursos humanos da UPA 24h, buscou-se avaliar aspectos relacionados à disponibilidade de médicos e enfermeiros, bem como à existência de capacitação continuada para estes profissionais.

A partir de entrevistas realizadas com a Diretora Geral, o Diretor Técnico e a Chefe de Enfermagem, além de informações apresentadas à equipe por meio do Ofício nº 327/2016, da Secretaria Municipal de Saúde, observou-se o seguinte:

- (i) Gestão e operacionalização da Unidade: municipalizada, composta exclusivamente por servidores do município (efetivos e contratados/credenciados).
- (ii) Capacitação dos servidores: corpo diretivo possui especialização em urgência e emergência. No tocante a enfermeiros e técnicos de enfermagem, em parceria com a equipe do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), são realizadas capacitações internas, como cursos de Técnicas de Parada Cardiorrespiratória, Reanimação Cardiopulmonar, Monitorização Cardíaca, dentre outros.
- (iii) Disponibilidade de enfermeiros: para os meses avaliados (junho e julho/2016), verificou-se que a Unidade observou o mínimo exigido pelo Ministério da Saúde, ou seja, operou com ao menos 1 enfermeiro 24 horas por dia.

Quanto à disponibilidade de médicos, verificou-se o não atendimento do quantitativo mínimo, aspecto tratado em item específico deste relatório.

#### **2.1.11. Quantitativo de médicos da UPA 24h inferior ao mínimo estabelecido pelo Ministério da Saúde.**

## Fato

A Portaria nº 342/2013 estabelece um quantitativo mínimo de médicos, por turno, que deve atuar nas Unidades de Pronto Atendimento 24 horas. Referido quantitativo varia de acordo com o porte de classificação da Unidade, conforme abaixo:

*Tabela – Mínimo de médicos por porte da UPA 24h*

Porte da UPA 24h	Diurno (7hs às 19hs)	Noturno (19hs às 7hs)
Porte I	2	2
Porte II	4	2
Porte III	6	3

Fonte: Portaria GM/MS nº 342/2013, com adaptações

Com o objetivo de avaliar o cumprimento do mínimo estabelecido pela Unidade, realizou-se entrevista com a Direção da Unidade, sendo informado que a UPA dispõe de 3 médicos para atendimento, em cada um dos turnos.

De forma complementar, solicitou-se ao gestor municipal a apresentação das escalas dos médicos e as respectivas folhas de ponto (registros de comparecimento), relativas aos meses de junho e julho/2016. A documentação foi disponibilizada parcialmente por meio do Ofício nº 335, de 12.8.2016, de emissão da Prefeitura Municipal, sendo posteriormente complementada por meio do Ofício nº 327, da mesma data, encaminhado pelo Secretário Municipal de Saúde (SMS), tendo assim se manifestado:

*“Cabe informar que a escala médica da Unidade é composta por 3 (três) médicos, considerando que a Unidade de Suporte Avançada atua com um profissional junto a UPA 24h. Enviamos a escala médica que consiste o corpo clínico da mesma”.*

Considerando que o foco dos exames consiste na verificação do quantitativo de profissionais médicos da própria Unidade, as análises concentraram-se na escala médica que compõe o corpo clínico da UPA e nos correspondentes registros de comparecimento médico, sendo, em síntese, identificado o seguinte:

*Tabela – Resumo do quantitativo de médicos da UPA 24h de Valparaíso de Goiás/GO*

	Junho/2016		Julho/2016		
	Nº de dias que operou com 2 profissionais	Nº de dias que operou com apenas 1 profissional	Nº de dias que operou com 3 profissionais	Nº de dias que operou com 2 profissionais	Nº de dias que operou com 1 profissional
<b>Turno diurno</b>	30	0	1	30	0
<b>Turno noturno</b>	27	3	0	31	0

Exames realizados pela CGU, em 29.8.2016.

Cabe registrar que nos dias 11, 13, 14, 16 e 20.6.2016, além de 2.7.2016, apurou-se um quantitativo de 2 médicos, sendo um deles o profissional que também atua como Diretor Técnico. Observou-se, ainda, que em determinados dias os profissionais indicados na escala médica não foram os que efetivamente assinaram presença no “Registro de Comparecimento Médico”, não sendo objeto de avaliação neste trabalho eventuais substituições ocorridas.

Assim, conforme a tabela em referência, constata-se que o número de profissionais médicos da UPA 24h não atendeu ao quantitativo mínimo exigido pela Portaria nº 342/2013, ou seja,



mínimo de 4 médicos (x 12 horas) para o turno diurno e 2 médicos (x 12 horas) para o noturno, considerando tratar-se de UPA 24h - Porte II.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 373/2016/GAB, de 22.9.2016, a Prefeitura Municipal de Valparaíso de Goiás/GO assim se manifestou:

*“A Upa 24 horas de Valparaíso porte II, conforme protocolo do Ministério da Saúde deve operar com uma escala médica de 4 (quatro) plantonistas diurnos e 2 noturno. Conforme tabela do relatório enviado a esta Secretaria Municipal de Saúde, teve uma inadequação no quantitativo médico no período diurno, onde sofremos consequência na deficiência do repasse da verba estadual, usando como justificativa uma reorganização no sistema de rede de Urgência Municipal, onde Valparaíso conta com três Unidades de atendimento 24 horas, esclarecemos também que contamos com um médico do SAMU, que atua 24 horas em nossa sala vermelha mesmo não fazendo parte no corpo clínico da Unidade.*

*Ressaltamos que no período noturno estamos com quantidade adequada por portaria, como prova a tabela deste documento. ”*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o gestor municipal reconheceu a deficiência apontada pela fiscalização, relacionada ao não atendimento do quantitativo de médicos exigido pela Portaria GM/MS nº 342/2013. Embora tenha apresentado justificativas para a ocorrência, a situação descrita na constatação caracteriza-se como uma desconformidade frente ao prescrito pelo Ministério da Saúde para o adequado funcionamento da Unidade, sendo indispensável a sua regularização, de forma a assegurar a qualidade e agilidade no atendimento dos pacientes que utilizam os serviços disponibilizados pela UPA 24h.

#### **2.1.12. Ausência de atendimento pediátrico na UPA, 24 horas por dia.**

##### **Fato**

Nas entrevistas realizadas com o corpo gerencial foi registrado a observância deste requisito, sendo informado que o corpo médico da UPA é composto por um pediatra e por médicos emergencistas, os quais estariam aptos a atenderem este público, considerando o perfil de atuação da Unidade (urgência e emergência).

Cabe destacar que o Anexo da Portaria GM/MS nº 2048/2002, em seu Capítulo III, item 2.2, dispõe que as Unidades Não-Hospitalares de Atendimento às Urgências e Emergências devem contar, no mínimo, com equipe de saúde composta por médico e enfermeiro nas 24 horas, para atendimento contínuo de clínica médica e clínica pediátrica. Para tanto, no item 2.3, especifica que tais Unidades devem contar, além de médico clínico geral, de médico pediatra.

Contudo, considerando que a UPA dispõe de apenas um pediatra e que seu funcionamento deve ocorrer de forma ininterrupta, verificou-se que não foi assegurada a oferta de

atendimento pediátrico 24 horas por dia, embora tenha sido observado que este público foi acolhido na Unidade, em diversos dias e horários no mês 06/2016, conforme análise realizada por amostragem nos registros de atendimentos disponibilizados pela direção da UPA.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201602494/05, o gestor da Secretaria Municipal de Saúde de Valparaíso de Goiás encaminhou, por e-mail, a seguinte manifestação, datada de 4.11.2016:

*“1. As UPAs foram implantadas pela Portaria do Ministério da Saúde 1.020, de 13/5/2009, que estabeleceu “diretrizes para a implantação do componente pré-hospitalar fixo para a organização de redes locais de atenção integral às urgências em conformidade com a Política Nacional de Atenção às Urgências”. As UPAs são equipamentos fixos pré-hospitalares, de atendimento intermediário entre a atenção básica e a rede hospitalar, que prestam serviço de baixa e média complexidade.*

*2. Um dos principais objetivos das UPAs é diminuir as filas nos prontos-socorros dos hospitais. Ao longo dos últimos anos, os serviços de pronto-socorro também vêm acolhendo pacientes com quadros que não se caracterizam como urgência ou desassistidos pela atenção primária e especializada, além de urgências sociais. Todas essas demandas acabam convergindo para essas unidades, superlotando-as e comprometendo a qualidade da assistência prestada à população. Assim, a partir da instalação das UPAs, os hospitais e os prontos-socorros poderiam dedicar-se aos casos mais graves e complexos e a população passaria a ter um atendimento mais rápido nos casos de menor complexidade.*

*3. Para cumprir essa função, a UPA deve funcionar 24 horas por dia, sete dias por semana, oferecendo à população uma estrutura simplificada, com Raio X, eletrocardiografia, pediatria, laboratório de exames e leitos de observação em que o paciente pode ficar internado por até 24 horas. Quando o caso não pode ser resolvido na UPA, o paciente deve ser removido para um hospital de referência.*

*4. A Unidade de Pronto Atendimento - UPA de Valparaíso de Goiás, com a falta de profissionais especialistas, no caso do solicitado “Pediatra”, tem em sua grade de plantonistas 01 (uma) Pediatra, além dos clínicos e outros especialistas que atendem como clínicos, por opção do profissional;*

*5. O atendimento com base nos relatórios apresentados, é um atendimento fora dos padrões normais em rede de urgência, e de uma UPA porte II, já que a Unidade é localizada próxima a BR-040, considerando um dos trechos mais perigosos de país, com elevado número de traumas;*

*6. Entendemos que a falta de profissionais e a falta da contrapartida que é de responsabilidade do Governo do Estado de Goiás, inviabiliza um pediatra 24h, já que o custeio da mesma está sendo bancada pelo repasse do Governo Federal e com recursos próprios do município, como já foi citado no relatório apresentado pela Secretaria Municipal da Saúde.*

2. *Informo ainda que não estamos medindo esforços para mantermos um atendimento de excelência, não do (sic) na Unidade de pronto Atendimento, como em toda rede municipal de Saúde.*”

## **Análise do Controle Interno**

Em sua justificativa, o gestor, em síntese, registra que a falta de profissionais com a especialidade requisitada e a ausência de contrapartida estadual tem inviabilizado a presença de um pediatra 24 horas na Unidade.

Especificamente quanto à contrapartida estadual, as análises empreendidas pela equipe indicaram, de fato, pendências no repasse de recursos, pelo Governo do Estado de Goiás, à Prefeitura Municipal, conforme registrado em item específico deste relatório. No tocante à falta de profissionais especializados em Pediatria, a análise deste aspecto não fez parte do escopo do presente trabalho.

Assim, em que pese as justificativas apresentadas pelo gestor e que as análises (por amostragem) dos registros de atendimento terem evidenciado que a Unidade acolheu este público, em diversos dias e horários do mês avaliado (06/2016), o quantitativo de profissionais com a especialidade em pediatria, em exercício na UPA 24h, indica que a Unidade não ofertou atendimento pediátrico 24 horas por dia, todos os dias da semana, nos termos da Portaria GM/MS nº 2048/2002.

## **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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Irregularidades na transferência de recursos estaduais para o financiamento do custeio da Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24h).**

#### **Fato**

Com o objetivo de verificar a regularidade no repasse do Estado de Goiás para financiamento da UPA 24h de Valparaíso de Goiás, procedeu-se o levantamento dos valores creditados ao município relativos às competências abrangidas no período de escopo do trabalho (1.7.2015 a 30.6.2016), abaixo discriminados:

*Tabela – Repasses do Estado de Goiás – Período: 1.7.2015 a 30.6.2016*

<b>Competência</b>	<b>Valor (em R\$)</b>	<b>Dias de atraso <sup>(2)</sup></b>	<b>Data do Crédito em conta corrente <sup>(1)</sup></b>

07/2015	87.500,00	32	01/09/2015
08/2015	87.500,00	24	24/09/2015
09/2015	87.500,00	47	16/11/2015
10/2015	87.500,00	159	07/04/2016
11/2015	87.500,00	168	16/05/2016
12/2015	-	-	-
01/2016	150.000,00	190	08/08/2016
02/2016	-	-	-
03/2016	-	-	-
04/2016	-	-	-
05/2016	-	-	-
06/2016	-	-	-
<b>Total</b>	<b>R\$ 587.500,00</b>	-	

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (www.saude.go.gov.br) – pesquisa em 19.8.2016; extratos bancários disponibilizados pela Secretaria de Saúde de Valparaíso de Goiás

<sup>(1)</sup> Crédito realizado no Banco 104, Ag. 2437, Conta corrente nº 624003-9

<sup>(2)</sup> Considerou-se como atraso as transferências não realizadas até o último dia do mês de competência.

Em síntese, os dados apresentados evidenciam o seguinte:

- (i) Atrasos significativos nos repasses efetuados pelo Estado, em especial das parcelas relativas às competências de 10/2015, 11/2015 e 01/2016;
- (ii) Pendência no repasse das parcelas relativas às competências de 12/2015 (R\$ 87.500,00) e 02/2016 a 06/2016 (R\$ 150.000,00 cada), no valor total de R\$ 837.500,00.

Cabe ainda destacar que, nos termos da Resolução CIB nº 063/2009, o custeio da UPA 24h deve ser tripartite, sendo 50% de responsabilidade da União, 25% do Estado de Goiás e 25% do município, conforme Portarias Ministeriais. Assim, o valor de R\$ 87.500,00 refere-se a 50% do valor repassado pela União (R\$ 175.000,00), tendo como referência a Portaria GM/MS nº 1.405/2014, que estabeleceu recursos para custeio da UPA 24h.

Contudo, a partir da competência 10/2014, o repasse da União foi alterado para R\$ 300.000,00, em função dos valores adicionais autorizados pela Portaria GM/MS nº 2.136/2014, aspecto que somente veio a refletir no repasse de responsabilidade do Estado a partir da competência de 01/2016. Neste sentido, em tese, há uma diferença R\$ 62.500,00 a menor, apurada em cada uma das competências do período de 10/2014 a 12/2015.

No tocante ao tema em questão, por meio das Solicitações de Fiscalização nº 201602494/01, 201602494/02 e 201602494/04, requereu-se à Prefeitura a apresentação de informações e extratos bancários. Em resposta, mediante o Ofício 327/2016, o Secretário Municipal de Saúde registrou que “o Governo do Estado de Goiás está em débito com o valor de R\$ 1.737.500,00 (Hum milhão, setecentos e trinta e sete mil e quinhentos reais), sendo que R\$ 750.000,00 (Setecentos e cinquenta mil reais) é referente aos meses de fevereiro de 2014 à Dezembro de 2014; R\$ 87.500,00 (Oitenta e sete mil e quinhentos reais), referente ao mês 12/2015 e R\$ 900.000,00 (Novecentos mil reais), referente ao mês 02/2016 a 07/2016”.

Conforme se observa, o gestor municipal não fez referência à potencial diferença no valor individual das parcelas, aspecto identificado pela equipe de fiscalização, reportando-se, apenas, às pendências devidas em 2015 e 2016, além daquelas relativas às competências de 02/2014 a 12/2014, período não abrangido pelos trabalhos.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Sobre o assunto, por meio do Ofício nº 373/2016/GAB, de 22.9.2016, a Prefeitura Municipal assim se manifestou:

*“A - Com relação as irregularidades na transferência de Recursos Estaduais para o financiamento do custeio da Unidade Upa 24 horas - Valparaíso, a Secretaria Municipal de Saúde procedeu-se com as amostras de valores creditadas conforme extrato de repasse as competências estaduais. ”*

Acrescentou, ainda, o seguinte:

*“Cabendo informar que a Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24h está sendo mantida com o recurso do Governo Federal, sendo que o Governo do Estado de Goiás está em débito com o valor de R\$ 1.737.500,00 [Hum milhão, setecentos e trinta e sete mil e quinhentos reais), sendo R\$ 750.000,00 [Setecentos e cinquenta mil), é referente ao aos meses de fevereiro de 2014 a Dezembro de 2014-; R\$ 87.500,00 [Oitenta e sete mil e quinhentos reais), referente ao mês 12/2015 e R\$ 900.000,00 [Novecentos Mil Reais), referente do mês 02/2016 à 07/2016.”*

## **Análise do Controle Interno**

Conforme se observa, em sua manifestação o gestor ratifica as informações já prestadas durante os trabalhos de campo, indo ao encontro das conclusões da equipe, relacionadas à pendência no repasse de recursos ao município pelo Estado de Goiás, destinados à manutenção da UPA 24h.

No que concerne ao montante devido pelo Estado, que de acordo com o município é de R\$ 1.737.500,00, cabe fazer as seguintes ressalvas: (i) o período de escopo da equipe de fiscalização difere daquele utilizado pelo gestor para apuração do valor reclamado; (ii) conforme já registrado, identificou-se a existência de uma diferença, em tese, de R\$ 62.500,00 a menor em cada uma das parcelas do período de 10/2014 a 12/2015, aspecto sobre o qual o gestor não se pronunciou e que deve ser objeto de análise e discussão junto ao Estado, quando das tratativas visando a solução do caso.

## **3. Conclusão**

Constatou-se a regularidade no repasse de recursos federais para a manutenção da Unidade de Pronto-Atendimento 24 horas de Valparaíso de Goiás/GO, bem como o aporte residual de recursos municipais destinados para esta finalidade.

Verificou-se que a UPA 24h estava em funcionamento, observando, de forma geral, as diretrizes do Ministério da Saúde, em especial a oferta de atendimento ininterrupto 24 horas por dia; a existência de procedimento estruturado de classificação de risco dos pacientes e a disponibilidade de serviços de apoio ao diagnóstico.

A Unidade dispõe de estrutura física mínima indispensável, estando seus ambientes internos adequados. Verificou-se, por amostragem, que a UPA dispõe dos materiais e equipamentos exigidos pela Portaria GM/MS nº 342/2013. No tocante aos recursos humanos, a quantidade

de enfermeiros atende ao exigido pelo Ministério da Saúde, sendo também evidenciada a existência de capacitação continuada para os médicos e enfermeiros.

Por outro lado, observou-se irregularidades e impropriedades na execução local da Ação de Governo, a saber:

1. Irregularidades na transferência de recursos estaduais para o financiamento do custeio da Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24h), comprometendo o caráter tripartite de financiamento pactuado na Comissão Intergestores Bipartite.
2. Existência de rachaduras no piso externo, ao longo do perímetro frontal da edificação da UPA 24h, de significativa extensão e largura.
3. Ausência, no momento da inspeção *in loco*, de determinados medicamentos prescritos pelo Ministério da Saúde para o funcionamento da UPA 24h.
4. Impossibilidade de avaliar indicadores de desempenho da Unidade, ante a indisponibilidade de dados e/ou a inconsistência dos registros disponibilizados.
5. Falhas no processo de regulação do acesso à saúde no Município, sendo identificada a ocorrência de pacientes que permanecem na UPA por prazo superior a 24 horas, acima do tempo máximo fixado pela Portaria GM/MS nº 342/2013, gerando o risco de impactar o fluxo de pacientes na Unidade.
6. Quantitativo de médicos da UPA 24h inferior ao fixado pelo Ministério da Saúde, que estabelece o mínimo de 4 médicos (x 12 horas) para o turno diurno e 2 médicos (x 12 horas) para o noturno, considerando tratar-se de UPA 24h - Porte II.
7. Ausência de atendimento pediátrico na UPA, 24 horas por dia.

**Ordem de Serviço:** 201602251

**Município/UF:** Valparaíso de Goiás/GO

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 681224

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE VALPARAISO DE GOIAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.066.184,26

## 1. Introdução

Trata-se da análise do Termo de Compromisso nº 425.815-44/2014 (SIAFI nº 681224) pactuado entre a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO e o Ministério do Esporte para construção de um CIE (Centro de Iniciação ao Esporte), no valor de R\$ 3.522.724,38, cuja obra ainda não foi iniciada (embora já tenha sido licitada e adjudicada).

No que toca ao Termo de Compromisso propriamente dito, inicialmente cabe destacar que em resposta à solicitação da equipe de fiscalização de toda a documentação pertinente, a Caixa Econômica Federal informou dispor apenas de cópias do: a) “Anexo ao Termo de Compromisso nº 425.815-44/2014/MINISTÉRIO DO ESPORTE/CAIXA”, assinado em 16 de junho de 2014, e b) “Termo Aditivo ao Contrato de Repasse nº 425.815-44/2014, que entre si fazem a União Federal, por intermédio do Ministério do Esporte, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Valparaíso de Goiás”, assinado em 23 de outubro de 2015 (documentos disponibilizados à CGU em formato eletrônico).

Solicitado a disponibilizar a documentação referente à pactuação e execução do Termo em comento, o gestor disponibilizou o processo original de licitação na modalidade ‘Concorrência’ para a contratação de empresa para a construção do CIE.

A análise do processo de licitação revelou inconsistências com grau de relevância digno de nota, quais sejam:

- a) Documentos de habilitação econômico-financeira desatualizados, sem poder informativo real e não analisados pela CPL;
- b) Documentos de Habilitação Técnica: previsão editalícia demasiado rigorosa como justificativa para inabilitar empresas licitantes;
- c) Documentos de habilitação técnica: inabilitação de empresa sem respaldo em análise técnica do engenheiro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Infraestrutura Urbana (SMDI) e com base na validade de documento não exigido no Edital da Licitação; e
- d) Caracterização insuficiente das etapas do objeto licitado que corresponderão a aditivos contratuais ainda não estimados pela Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO.

.

## 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 esta Controladoria.

### 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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Análise da execução do Contrato de Repasse (Termo de Compromisso) nº 425.815-44/2014 (Siafi nº 681224)**

#### **Fato**

O objeto de análise deste trabalho se constitui no Termo de Compromisso pactuado entre a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO e o Ministério do Esporte para a construção de um CIE (Centro de Iniciação ao Esporte) Modelo III, no valor de R\$ 3.522.724,38, assinado em 16 de junho de 2014 e cuja vigência original expirava em 30 de outubro de 2015 (tendo sido aditivado em 23 de outubro de 2015, alterando sua vigência para 31 de março de 2017).

No caso do CIE de Valparaíso de Goiás/GO, nota-se que a obra ainda não foi iniciada (embora já tenha sido licitada e adjudicada). Segundo relato dos servidores municipais (em entrevista oral com a Equipe de Fiscalização), como medida de prudência e a pedido da Caixa Econômica Federal (agente financeiro) a ordem de serviço somente deverá ser emitida após o fim do período eleitoral.

Abaixo evidencia-se o terreno em que serão edificadas as obras do CIE-Modelo III.





Considerando tratar-se de um projeto elaborado diretamente pelo Ministério do Esporte (ME), os municípios que aderiram tiveram a prerrogativa de contratar profissionais

especializados para realizar as devidas adaptações do projeto à realidade encontrada no município.

Foi contratada por Dispensa de Licitação (enquadrada no Art. 24, I da Lei nº 8.666/93- valores abaixo de R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia) a empresa DL Arquitetura Ltda-ME (CNPJ 07.843.496/0001-04) que executou o serviço por R\$ 7.520,00.

A conta corrente específica do Termo de Compromisso (Ag. 2437, operação 006, conta: 191-1) recebeu, em 12 de março de 2015, R\$ 385,00 (por meio de crédito autorizado), representando este o saldo total da conta até o dia 06 de abril de 2015 quando foi liberado um crédito no valor de R\$ 15.000,00 para o pagamento dos serviços de adaptação do projeto.

No dia 5 de agosto de 2015 foi realizado o pagamento da empresa DL Arquitetura no valor de R\$ 7.181,60 (conforme nota fiscal avulsa nº 12778). O valor de R\$ 338,40 (sendo R\$ 112,80 referente a IRRF e R\$ 225,60 de ISS) contido na nota e retido na fonte não foi debitado da conta do Termo de Adesão (conforme extratos bancários de agosto/2015 a julho/2016).

O extrato bancário da conta indica como tendo um saldo no valor de R\$ 8.195,90 (referência 29/07/2016). A planilha abaixo ilustra a movimentação financeira da conta:

Quadro 1: movimentação financeira da conta 191-1 (CIE- Modelo III em Valparaíso de Goiás)

Data	Tipo de movimentação	Valor (R\$)	Saldo (R\$)
12/03/2015	Cred. Autorizado	385,00	385,00
06/04/2015	Cred. TED	15.000,00	15.385,00
05/08/2015	Envio TED	(7.181,60)	8.203,40
05/08/2015	Doc/TED eletrônico	(7,50)	8.195,90
<b>29/07/2016</b>	-	-	<b>8.195,90</b>

Fonte: extratos bancários da conta referentes ao período de agosto/2015 a julho/2016

A análise do processo licitatório (Concorrência nº 002/2015) foi registrada em itens específicos deste relatório.

## **2.2.2. Documentos de habilitação econômico-financeira desatualizados, sem poder informativo real e não analisados pela CPL**

### **Fato**

O Edital de Licitação (Concorrência nº 002/2015), em seu item “5- DA DOCUMENTAÇÃO” estabelece que “o envelope “DOCUMENTAÇÃO” deverá conter obrigatoriamente, sob pena de inabilitação da proponente, a documentação abaixo discriminada” e pontua no item “5.4 Qualificação econômico-financeira”, letra ‘c’ a necessidade de entrega do:

*“Balanço Patrimonial e demonstração contábil do último exercício social, já exigíveis na forma da lei, que comprove a boa situação financeira da proponente, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios. O referido balanço deverá ser devidamente certificado por profissional registrado no Conselho de Contabilidade, mencionando obrigatoriamente, o número do livro diário e folha em que o mesmo se acha*

*transcrito, bem como cópia do Termo de Abertura e encerramento, com a numeração do registro na JUNTA COMERCIAL, exceto para empresas de engenharias criadas neste exercício, que deverá apresentar balanço de abertura para suprir a exigência deste item”.*

O primeiro ponto a ser levantado é a razão para que tal exigência conste em edital: a necessidade da Administração Pública em comprovar a boa situação financeira das licitantes para assegurar o cumprimento integral do contrato, se resguardando de inexecuções em virtude de dívidas ou obrigações demasiadas que comprometam as operações da empresa ou até mesmo fatos mais graves que acabem por impelir a empresa a descontinuar suas atividades ainda durante o período de execução contratual.

Os relatórios contábeis exigidos dos licitantes (destacadamente o Balanço Patrimonial e a Demonstração dos Resultados) não podem ser encarados como documentos meramente juntados e colacionados (mas não analisados) a uma série de outros apresentados durante a sessão de abertura dos envelopes.

Todas as cinco empresas que compareceram ao certame, no dia 1º de março de 2016, apresentaram demonstrativos contábeis referentes ao exercício iniciado e finalizado em 2014 (e somente referente ao exercício de 2014, sem qualquer informação sobre o exercício anterior), impossibilitando uma análise comparativa da evolução temporal da administração financeira das companhias e, conseqüentemente, sem qualquer poder informativo sobre a efetiva qualificação econômico-financeira das licitantes.

O Código Civil brasileiro, em seu artigo 1.078, estabelece como data limite para a apresentação dos relatórios contábeis referentes ao exercício finalizado o mês de abril do ano posterior. De modo que ao cobrar relatórios que as empresas ainda não tinham a obrigação de ter confeccionado (documentação contábil referente ao exercício de 2015), a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO viu-se obrigada a receber uma informação ultrapassada e sem poder informativo real.

Além disso, o Edital cobrava a apresentação do número do Livro Diário e folha em que o mesmo se achava transcrito, além da cópia do termo de abertura e de encerramento com a numeração do registro na Junta Comercial.

A leitura do Processo de licitação ora em análise permitiu identificar que a empresa Construtora Dirce Lopes Ltda-ME (CNPJ 01.955.180/0001-28) não cumpriu adequadamente a exigência: o termo de abertura do Livro Diário foi caracterizado como sendo “Termo de Abertura/ Balanço Patrimonial Nº 004” e a despeito desta página de abertura ter sido numerada como nº 001 e ser seguida por mais uma página de Demonstração do Resultado do Exercício e duas de Balanço Patrimonial, o “Termo de Encerramento/Balanço Patrimonial nº 004” foi numerado como página nº 003, não restando dúvidas da ausência de registro dos atos e fatos contábeis da empresa num Livro Diário conforme preconiza a legislação vigente e o próprio Edital de Licitações.

Também a empresa GM Engenharia Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 01.000.050/0001-31) tem seu livro Diário numerado com apenas nove folhas, contendo apenas o Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício e Demonstração de Lucros/Prejuízos acumulados, não correspondendo a um verdadeiro livro Diário, cuja função é registrar não somente os relatórios contábeis acima elencados, mas também todas as operações diárias da empresa.

Ressalta-se que nem a Comissão Permanente de Licitações (CPL) e nem os demais licitantes presentes à sessão questionaram tais situações.

Ainda sobre os demonstrativos contábeis apresentados, apurou-se os índices contábeis previstos no item 5.4 c.1 do Edital: Índice de Liquidez Geral (ILG), Índice de Liquidez Corrente (ILC) e índice de Solvência Geral (ISG).

Embora o edital tenha invertido a fórmula matemática para o cálculo do índice de solvência geral: colocou Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo/Ativo Total (quando o correto seria: Ativo Total/Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo) nenhuma das empresas licitantes questionou ou tentou impugnar o edital, ainda que tenham apresentado seus índices calculados sobre as bases corretas.

Em vista de alguns equívocos de classificação de Ativos e Passivos nas categorias de Circulante e Não Circulante por parte de algumas empresas, refez-se os cálculos dos índices das empresas licitantes. O quadro abaixo ilustra os valores alcançados (que não apresentam variações significativas com aqueles apresentados no processo de licitação):

Quadro 2- Índices financeiros das empresas licitantes

<b>Empresa:</b>	<b>CNPJ:</b>	<b>Índice de Liquidez Geral (ILG)</b>	<b>Índice de Liquidez Corrente (ILC)</b>	<b>Índice de Solvência Geral (ISG)</b>
Construtora Dirce Lopes Ltda-ME	01.955.180/0001-28	59,34316304	59,34316304	71,18846222
Seta Construtora Ltda.	07.812.871/0001-59	8,222648519	10,03906418	9,347164932
Instaladora Mecânica São Marco Ltda	00.821.447/0001-21	1,553999404	42,99330169	7,371018022
MVA Construtora Eireli- EPP	07.762.888/0001-49	10,55823431	10,55823431	10,5804077
Construtora RS Ltda	04.204.725/0001-52	4,208621204	3,623344227	4,633470043
GM Engenharia e Construção e Comercio Ltda	01.000.050/0001-31	511,9337856	511,9337856	956,4417476

Fonte: Processo de Concorrência nº 002/2015

O Edital de licitação determinava textualmente que os índices deveriam ser iguais ou maiores que um. No mesmo sentido, analistas contábeis entendem como índices saudáveis aqueles situados entre 1,0 e 2,0 (em regra, mas podendo variar de acordo com o ramo de negócio e seu ciclo de atividades).

Pelos números obtidos percebe-se que as empresas licitantes apresentaram índices muito acima do usual.

Uma análise mais detida sobre as origens de tais índices mostra que as citadas empresas possuem recursos elevados no Ativo Circulante (em alguns casos valores vultosos em ‘Caixa’) e valores inexpressivos ou até inexistentes no Passivo Circulante e no Exigível a Longo Prazo.

Visto que os demonstrativos contábeis apresentados são bastante deficientes em informações, não foi possível identificar as causas de índices tão inflados. Não obstante, é possível identificar nos dados/valores apresentados que as licitantes possuem número

reduzido de empregados e não possuem financiamentos bancários de longo prazo, o que pode indicar a ausência de projetos executados por essas firmas.

Também as quantias aplicadas no Ativo Circulante (especialmente no Caixa) podem indicar que a empresa esteja se desfazendo de seus ativos/patrimônios, gerando riscos de descapitalização num futuro próximo.

De todo modo, valores parados no Caixa ou em contas do Ativo Circulante podem indicar má gestão financeira de seus recursos: dado que as empresas de engenharia precisariam de poucos recursos investidos em ‘Estoque’, recursos financeiros parados no Caixa representam recursos que estão perdendo valor para a inflação e deixando de render num projeto ou num investimento mais rentável.

Em resumo, tem-se que em virtude da escassa informação extraída de demonstrativos contábeis produzidos sem a acurácia e o cuidado que os normativos contábeis preconizam, pouco se pode concluir sobre as empresas licitantes, ainda que os dados disponibilizados levantem dúvidas e questionamentos sobre a boa gestão financeira das empresas e, conseqüentemente, sua capacidade de honrar o contrato que ali se buscava.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 373/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO assim se posicionou:

*“Neste item, o Órgão de Controle, não possui respaldo legal ao destacar um possível vício no procedimento, vez que conforme citou, o art. 1078 do Código Civil, estabelece que o Balanço do Exercício anterior deve ser finalizado até o mês de Abril do ano subsequente.*

*Como se visualiza, por ter sido realizada em 1º de março de 2016, a esta data as empresas não teriam a obrigação de terem seus Balanços do ano de 2015 finalizados, sendo que uma vez realizada essa exigência, poderíamos nos deparar com uma real restrição (indevida) de competitividade, contrariando os princípios que regem as Licitações Públicas.*

*A CGU ainda destacou um mero erro formal com intuito de mais uma vez relevar algo totalmente desnecessário, vez que o cálculo para apuração do índice, não teria outra maneira de obtê-lo, assim não traria prejuízo ao certame, tanto que todas as empresas utilizaram o cálculo correto uma vez notado o erro de digitação.*

*Por fim, a respeito deste aspecto, temos que o índice deveria ser igual ou superior a 1, todas as empresas obtiveram índices conforme exigido, também comprovados pelo Órgão de Controle, entretanto se levantaram hipóteses acerca dos índices apontados, nada legalmente comprovado ou demonstrado, apenas entendimentos rasos e suposições. O Poder Público, se sustenta em princípios e na legislação, vinculado sempre ao edital publicado”.*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação do gestor não apresenta elementos novos que pudessem justificar os procedimentos adotados e reformular o entendimento registrado em relatório. Senão vejamos:

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da Resolução CFC nº 1.121/2008, que aprovou a NBC TG- Estrutura Conceitual, pontua alguns dos usuários das demonstrações contábeis e o porquê delas serem utilizadas:

*“Entre os usuários das demonstrações contábeis incluem-se investidores atuais e potenciais, empregados, credores por empréstimos, fornecedores e outros credores comerciais, clientes, **governos e suas agências e o público. Eles usam as demonstrações contábeis para satisfazer algumas das suas diversas necessidades de informação**”.* (Original sem grifo).

No mesmo sentido o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) emitiu o pronunciamento CPC nº 26, o qual pontua:

***“Finalidade das demonstrações contábeis***

*9. As demonstrações contábeis são uma representação estruturada da posição patrimonial e financeira e do desempenho da entidade. O objetivo das demonstrações contábeis é o de proporcionar informação acerca da posição patrimonial e financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa da entidade que seja útil a um grande número de usuários em suas avaliações e tomada de decisões econômicas. As demonstrações contábeis também objetivam apresentar os resultados da atuação da administração, em face de seus deveres e responsabilidades na gestão diligente dos recursos que lhe foram confiados. Para satisfazer a esse objetivo, as demonstrações contábeis proporcionam informação da entidade acerca do seguinte:*

- (a) ativos;*
- (b) passivos;*
- (c) patrimônio líquido;*
- (d) receitas e despesas, incluindo ganhos e perdas;*
- (e) alterações no capital próprio mediante integralizações dos proprietários e distribuições a eles; e*
- (f) fluxos de caixa.*

*Essas informações, juntamente com outras informações constantes das notas explicativas, ajudam os usuários das demonstrações contábeis a prever os futuros fluxos de caixa da entidade e, em particular, a época e o grau de certeza de sua geração”.*

Sobre a apresentação de dados de apenas um exercício (caso dos Balanços Patrimoniais e DREs aqui apresentadas que continham dados apenas de 2014) o mesmo CPC 26 destaca:

***Informação comparativa***

*38. A menos que um Pronunciamento Técnico, Interpretação ou Orientação do CPC permita ou exija de outra forma, **a entidade deve divulgar informação comparativa com respeito ao período anterior para todos os montantes apresentados nas demonstrações contábeis do período corrente.** Também deve ser apresentada de forma comparativa a informação narrativa e descritiva que vier a ser apresentada quando for relevante para a compreensão do conjunto das demonstrações do período corrente.*

*38A. A entidade deve apresentar como informação mínima dois balanços patrimoniais, duas demonstrações do resultado e do resultado abrangente, duas demonstrações do resultado (se apresentadas separadamente), duas demonstrações dos fluxos de caixa, duas demonstrações das mutações do patrimônio líquido e duas demonstrações dos fluxos de caixa (se apresentadas), bem como as respectivas notas explicativas. (Original sem grifo)*

Além disso, com vistas a suprir a ausência de relatórios contábeis referente ao exercício anterior (mês de abril, conforme previsão no Código Civil brasileiro), a Lei nº 8.666/1993 apresenta à Administração Pública a oportunidade de exigir (desde que prevista em Edital):

*Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:*  
(...)

*§ 4º. Uma relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.*

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008 (e alterações) disciplina a matéria colocando que:

*Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:*

(...)

*XXIV - disposição prevendo condições de habilitação econômico-financeira nos seguintes termos: (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)*

(...)

*d) declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo VIII, de que um doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea “c”, observados os seguintes requisitos: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)*

*1. a declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE, relativa ao último exercício social; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)*

*2. caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício – DRE apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013).*

Quanto aos índices financeiros apresentados pelas empresas, a exigência de índices superiores a 1,0 não pode ser encarada como uma exigência meramente quantitativa em que quanto maiores forem os valores, melhor será a condição econômico-financeira da licitante: índices demasiado altos podem indicar liquidação de ativos/ perda de patrimônio, empresas sem funcionários ou projetos etc.

Assim, verificou-se que a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO cobrou documentos sem qualidade informativa, que não foram devidamente analisados e instrumentalizados para



assegurar à Administração licitante que a contratada apresentava capacidade econômico-financeira adequada e suficiente para suportar o contrato que ali se firmaria.

### **2.2.3. Documentos de Habilitação Técnica: previsão editalícia demasiado rigorosa como justificativa para inabilitar empresas licitantes**

#### **Fato**

No que toca aos documentos de habilitação técnica exigidos no Edital de Licitação (Concorrência) nº 002/2015, verificou-se pelas atas das sessões de abertura dos trabalhos licitatórios (em 1º de março de 2016), de abertura dos envelopes de propostas (16 de junho de 2016) e a de julgamento de propostas (em 24 de junho de 2016) que foram inabilitadas cinco das seis empresas licitantes: 1) Construtora RS Ltda. (CNPJ 04.204.725/0001-52), 2) MVA Construtora Eireli- EPP (CNPJ 07.762.888/0001-49), 3) GM Engenharia Construção e Comercio Ltda. (CNPJ 01.000.050/0001-31), 4) Construtora Dirce Lopes Ltda-ME (CNPJ 01.955.180/0001-28) e 5) Seta Construtora Ltda. (CNPJ 07.812.871/0001-59). As quatro primeiras foram inabilitadas sob o argumento de não atendimento do item “5.3 c” do Edital (combinado, no caso de alguma dessas empresas, com outro(s) descumprimento(s) editalícios).

O item 5.3 c do Edital pontua como documento de habilitação técnica cuja apresentação/comprovação se fazia necessária:

*Comprovação técnico-profissional cuja comprovação se fará mediante atestado emitido em nome de engenheiro(s) responsável(eis) técnico(s), dentro das atribuições profissionais inerentes ao objeto deste Edital, com as respectivas Certidões de Responsabilidade Técnica, emitidos em qualquer caso devidamente certificado pelo CREA, de características pertencentes com o objeto desta licitação, limitadas estas características às parcelas de maior relevância e valor significativo.*

*Considera-se parcelas de maior relevância os serviços de:*

- *Fundações Profundas;*
- *Piso em Concreto para quadra de esportes;*
- *Piso para uso poliesportivo (tipo tênis fast, playpiso ou semelhante)*

Não obstante, a análise da planilha de orçamento da obra licitada evidencia que tais serviços não podem ser vistos como as parcelas de maior relevância e valor significativo. O quadro abaixo ilustra a representatividade desses itens sob o total do orçamento da obra:

Quadro 3: Itens cuja comprovação de técnico-profissional era exigida pelo Edital nº 002/2015

ITEM:	R\$ Previsto (com BDI 25%)	Representatividade frente ao valor total da obra
-------	----------------------------------	--

Fundação	R\$ 338.493,97	8,05%
Piso em concreto FCK 20MPA, espessura 8 cm, armado com tela eletrossoldada Q-92, sobre lastro de brita espessura mínima 5 cm sobre o lastro de brita, antes da deposição das armaduras, deve ser disposta lona plástica de polietileno, com transpasse de 10 cm nas emendas. Para a manutenção da posição das telas devem ser utilizadas treliças metálicas, de forma que a tela fique a 1/3 da superfície do piso. Utilizar barras de transmissão horizontais diâmetro de 20 mm, comprimento de 50 cm, dispostas a cada 20 cm a meia espessura do piso.	R\$ 84.311,05	2,00%
Piso sintético flexível para uso poliesportivo coberto por camada de resina de poliuretano auto nivelante com 3 mm incluindo manta com 7 mm. Acabamento final com tinta PU bicomponente anti-reflexiva e pintura das linhas de jogo nas diversas modalidades oficiais.	R\$ 305.743,28	7,27%
Total da obra:	R\$ 4.205.805,66	100%

Fonte: Processo de Concorrência nº 002/2015

A Súmula nº 263/2011 do Tribunal de Contas da União (TCU) assim se pronuncia sobre o tema:

*“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.*

O Acórdão nº 574/2002- Plenário, no voto do ministro relator pontua de forma inequívoca:

*“10. Assim é que a analogia nos permite afirmar que os limites impostos à cobrança de atestados de comprovação da capacidade técnico-operacional são os mesmos relativos à comprovação da capacitação técnico-profissional definidos no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/1993, ou seja, tal comprovação somente é possível em relação ‘às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação’. Observe-se atentamente que a lei utiliza a conjunção aditiva ‘e’. Assim, não basta o cumprimento de uma ou de outra condição; ambas as condições devem ser atendidas. **Então, somente podem ser cobrados atestados em relação a itens que, simultaneamente, representem parcelas de maior relevância da obra e que possuam valor significativo em relação ao objeto da licitação**”. (Original sem grifo).*

Além disso, deve ser ressaltado que não é incomum no ramo da construção civil a subcontratação de partes da obra (devido a sua especificidade e/ou baixa relevância/valor) e

que contam com empresas especializadas no mercado. Tanto é assim que o próprio Edital da licitação e o Contrato decorrente preveem tal instituto (Item 7.6 do Edital e 2.2.1.5.1 do Contrato).

No caso em comento, não seria fato inusitado se a empresa responsável pela execução de fundações profundas fosse diferente daquela que realizará os serviços de piso para uso poliesportivo, por exemplo. De forma que cobrar atestados de capacidade técnico-operacional da empresa licitante por um serviço de tal especificidade que poderá ser subcontratado se mostra desarrazoado.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 373/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO assim se posicionou:

*A respeito deste tema, temos que a Controladoria Geral da União, versa acerca das inhabilitações de cinco empresas participantes, restando apenas uma empresa, devidamente, habilitada. O julgamento sobre a habilitação ou não de uma empresa se dá pela Comissão Permanente de Licitação, tal comissão, não deve agir de forma discricionário (sic) e sim vinculado ao instrumento de edital, e principalmente aos princípios norteadores das Licitações. A vinculação dos atos garante tratamento igualitário a todos, evitando favorecimento de uns em detrimento de outros, assim a CPL agiu ao inhabilitar tais empresas já que não atenderam o item 5.3 “c” do edital.*

*O item descumprido trata da comprovação técnico-profissional de realização das parcelas de maior relevância na obra licitada, que eram a fundação, o piso em concreto e o piso sintético. Mais uma vez fora abordado o item conforme o entendimento próprio da CGU, a princípio é importante destacar o que se trata o termo ‘maior relevância’. No caso de uma quadra de esportes o que seria mais relevante, a própria quadra (piso) ou as arquibancadas, cobertura, e demais itens acessórios? De forma lógica podemos observar que apesar de corresponderem ao percentual do valor financeiro inferior aos demais, a relevância neste caso não deve ser financeira e sim quanto a efetividade, pois uma vez construída com fundação inadequada, um piso não apropriado a prática de esportes, a quadra não atingiria o princípio da eficiência, teríamos uma estrutura que não atenderia sua finalidade.*

*Logo, temos que o engenheiro, responsável técnico, que determinou tais aspectos como de maior relevância, agiu de forma a atender a finalidade e eficiência da obra, que é o incentivo à prática de esportes, proporcionando um ambiente adequado e capaz de atender a expectativa dos usuários, e não apenas se atentar a itens acessórios que possuem maior valor financeiro.*

*Ao fim da sua verificação a CGU se equivocou novamente por se sustentar em suposições, vez que fora destacado tais itens como de maior relevância, é clara a conclusão de que tais itens, por assim serem tratados, não seriam frutos de subcontratação, pois o profissional teria que comprovar realização destes serviços.*

## Análise do Controle Interno

O argumento levantado pela Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO de que o critério de 'relevância' não se aplica ao item mais dispendioso, mas sim àquele considerado mais importante para o resultado final da obra não se sustenta: prevalecendo tal entendimento, não se vislumbra razão para que não tenha sido cobrado atestado de capacidade técnica referente aos serviços de construção\instalação do piso da pista de corrida ou do piso para pista de salto em distância.

Ademais, não se questiona a relevância dos itens destacados, mas sim a baixa materialidade dos mesmos em relação ao valor total da obra, considerando que o entendimento sobre a exigência de comprovação de atestados de capacidade técnico-operacional está pacificado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme pode ser observado no Acórdão nº 574/2002- Plenário:

*“Então, somente podem ser cobrados atestados em relação a itens que, **simultaneamente**, representem parcelas de maior **relevância** da obra e que possuam **valor significativo** em relação ao objeto da licitação”. (Original sem grifo).*

### **2.2.4. Documentos de habilitação técnica: inabilitação de empresa sem respaldo da análise técnica do engenheiro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Infraestrutura Urbana (SMDI) e com base na validade de documento não exigido no Edital da Licitação**

#### **Fato**

Ainda na análise da habilitação das empresas participantes da Concorrência nº 002/2015, verificou-se, no caso da Seta Construtora (CNPJ 07.812.871/0001-59) que sua inabilitação se deu sob o argumento de que a Certidão da JUCEG estaria vencida e que os documentos da empresa não teriam atendidos os itens 6 e 6.3 do Termo de Referência.

Aqui, observa-se que os itens 6 e 6.3 do Termo de Referência são detalhamentos do item 5.3 do Edital (Documentação de Habilitação Técnica). Todavia, os autos do processo demonstram que a empresa apresentou documentos que comprovam a habilitação técnica tanto quanto a única empresa habilitada: a Instaladora Mecânica São Marco Ltda (CNPJ 00.821.447/0001-21).

Tanto é assim que o “Relatório de Análise Técnica da Documentação das Empresas Licitantes”, assinado pelo engenheiro civil lotado na SMDI/Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO (CPF \*\*\*.878.061-\*\*) em 18 de abril de 2016 (folhas 1342-1343 do Processo de Concorrência nº 002/2015), analisa a documentação técnica apresentada pelas empresas licitantes e não percebe nenhuma impropriedade digna de inabilitação nos documentos da empresa Seta, concluindo:

*“Considerando o que dispõe a Concorrência Pública nº 002/2015, e seus anexos, considerará como **HABILITADAS** no certame a empresa (sic): **INSTALADORA MECÂNICA SÃO MARCO e SETA CONSTRUTORA LTDA.**”* (Destaque presente no original).

De outro lado, quanto à questão da validade da certidão emitida pela JUCEG, verificou-se um excesso de rigor que não encontra respaldo com os fins a que se propunha a certidão. Ou seja, a leitura do Edital de licitações, em seu item 5.24, permite identificar que a Certidão Simplificada da Junta Comercial tem o objetivo único de assegurar à empresa participar do certame na condição de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP).

De forma que ao se considerar a certidão como tendo validade vencida por ter prazo de emissão superior a sessenta dias, não se vislumbrou razão para a inabilitação da Seta Construtora: a CPL poderia diligenciar a Junta Comercial do Estado de Goiás (JUCEG) para esclarecer ou complementar a instrução do processo (conforme previsão do item 6.5 do Edital) ou simplesmente desconhecer a característica de microempresa/empresa de pequeno porte, mas a Prefeitura não poderia inabilitar a empresa por certidão que sequer consta do rol de documentos obrigatórios (listados nos itens 5.1 a 5.4 do Edital).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 373/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO assim se posicionou:

*“O terceiro ponto de análise se volta quanto a inabilitação da empresa Seta Construtora. Como já foi explicado nos pontos anteriores, cabe a CPL habilitar ou inabilitar as empresas, tendo seus atos vinculados ao instrumento convocatório. Quanto a empresa Seta Construtora, a aplicabilidade foi a mesma em relação às outras empresas, vez que foi cumprido o item 6.3, in verbis:*

*“A licitante deverá fazer comprovação de aptidão para execução das obras, pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos como objeto da licitação, e indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico, adequados e disponíveis para realização do objeto da licitação(...)”*

*Logo, pelo fato de descumprimento de tal item não restaria outra opção à Comissão do que torna-la inabilitada, independente de relatório emitido pelo engenheiro, pois como já se sabe, relatórios e pareceres são atos acessórios que poderão ou não ser seguidos de acordo com seus conteúdos, tendo a CPL autonomia e responsabilidade por todos seus atos.*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação da Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO reforça o entendimento desta Equipe de Fiscalização de que a inabilitação da empresa Seta não encontrou justificativa técnica para tal, constituindo-se em decisão personalíssima da Comissão Permanente de Licitação.

Claro está que a decisão da CPL é soberana frente aos atos relacionados ao certame, todavia verificou-se que o relatório técnico emitido pelo engenheiro da Prefeitura de Valparaíso de Goiás foi utilizado em sua plenitude para inabilitar quatro empresas licitantes, mas desconsiderado quando da análise de preenchimento dos requisitos técnicos de

habilitação da empresa Seta Construtora, inobservando o princípio constitucional da impessoalidade da Administração Pública.

Ao aplicar rigor excessivo e sem qualquer respaldo técnico aos documentos de uma das licitantes (Seta Construtora), a CPL privilegiou uma das empresas (Instaladora Mecânica São Marco), aplicando tratamento benéfico e diferenciado sem razões legais para tanto, inclusive sepultando requisitos e exigências editalícias.

## **2.2.5. Caracterização insuficiente das etapas do objeto licitado que corresponderão a aditivos contratuais ainda não estimados pela Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO**

### **Fato**

No que toca à caracterização do objeto licitado (as etapas de construção do CIE), verificou-se às páginas 600-605 do Processo de Concorrência nº 002/2015 um e-mail da empresa Ímpar Construções Ltda. (CNPJ 14.223.647/0001-97), e a respectiva manifestação da CPL, sobre inexatidões nas previsões editalícias:

- 1. No item 3.12 do MEMORIAL DESCRITIVO DE INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS-ESGOTO-CIE-R40-45-RO0 pede que: “Todas as tubulações serão assentadas no fundo de valas sobre base aplicadas e regularizadas com lastro de concreto magro 200kg/m<sup>2</sup>, cobertas com areia grossa com espessura de até 0,30m (acima da geratriz superior do tubo) e protegida com lastro de concreto magro 200kg/m<sup>2</sup>, com espessura e = 0,05m”. E conforme o código SINAPI para os itens de tubulação este envelopamento com lastro e areia não estão previstos, e como este serviço representa um valor considerável precisamos saber se estes serviços deverão mesmo ser executados, se sim, os custos provenientes destes serviços deverão estar na planilha de preços.*
- 2. No item 8.4 do MEMORIAL DESCRITIVO DE ARQUITETURA- CIE- R40-45- R06 cita que “O ginásio possui arquibancada móvel de estrutura metálica e assentos em tampo de madeira tratado e com pintura para receber até 122 lugares para espectadores”. Mas não encontramos nos projetos detalhe executivo da arquibancada, e também não há nenhum item previsto na planilha orçamentária para este serviço. A arquibancada deverá ser executada? Se sim, este serviço deverá constar na planilha orçamentária.*
- 3. Os valores previstos para os pisos sintéticos estão muito distantes dos valores cotados pelas empresas certificadas pela IAAF. A empresa que cotou o menor valor está 35% acima do valor previsto, seguem propostas das empresas para análise. Alegação dos fornecedores é que os produtos para estes serviços, em sua maioria, são cotados em dólar, daí a diferença de preço.*
- 4. O item 8.3 da planilha orçamentária está com a quantidade errada em relação ao projeto CIE-S40-ARQ-EX-1200-R00 que mostra a grade GR-01 nos dois lados do ginásio, cada lado 44 metros com 1,10 metros de altura, totalizando 96,80 m<sup>2</sup>, enquanto na planilha temos apenas 48,40m<sup>2</sup>. Pede-se que seja alterado o quantitativo para este serviço.*
- 5. Em relação às portas de madeira PM-02, PM-03, PM-04 e PM-05, na planilha orçamentária nos itens 6.2, 6.4, 6.5 e 6.6 pede-se portas para verniz, mas no projeto CIE-S40-ARQ-EX-1500-R00 pede-se porta com laminado melamínico. Se forem em laminado devem ser considerados os custos para tal. Além do laminado a porta PM-02 pede chapa galvanizada na parte inferior, visor em acrílico e puxador de aço cromado por se tratar de*

porta para deficiente. Pede-se que sejam revistos estes itens e sejam contemplados os custos corretamente para sua execução.

6. Em relação às portas PF-01 e PF-02 pede-se com barras anti-pânico, mas não diz se são do tipo corta-fogo. Estas portas serão corta-fogo? Se sim o valor para estas portas é bem superior ao constante na planilha orçamentária.

7. Nos projetos mostram vários layouts de esportes, como lutas, levantamento de pesos, tênis de mesa, dentre outros. Os equipamentos/materiais para estes serviços deverão ser fornecidos ou apenas o piso em PU do ginásio?

8. Nos projetos de estrutura de concreto armado CIE-S40-45-ESC-EX-4014-R00, mostram a estrutura de um reservatório de água, e ao conferir os quantitativos da planilha orçamentária verificamos que ele não está contemplado. E sabendo-se que está previsto um reservatório metálico externo, este reservatório em concreto armado deverá ser executado?

9. As informações para o sistema de aquecimento solar de água são insuficientes para cotação, são necessários detalhes/dimensões das placas solares, especificações técnicas do reservatório e bomba. Sem estas informações fica difícil cotar o serviço.

10. Na elevação 04 do ginásio, mostra um detalhe de uma veneziana para ventilação natural, mas não diz de qual material ela deverá ser feita. Precisamos de mais informações para execução desta ventilação.

11. Na planilha orçamentária no item 39.6 pede-se um bebedouro IBBL BAG-40, mas no MEMORIAL DESCRITIVO DE ARQUITETURA- CIE- R40-45-R06 pede-se BAG-80, por haver diferença de preço entre eles, qual deveremos considerar?

12. Para execução da fundação em Hélice contínua, conforme previsto em projeto da Engesol, é necessário um concreto especial com um consumo de cimento maior por  $m^3$ , um slump mais alto devido à necessidade de fluidez para o lançamento além de um sobreconsumo que varia de 20% a 30%. O concreto previsto é o 20 mpa comum, com brita 1 e slump 10+ ou – 2 cm, com custo no mercado de 250,00  $m^3$  foram bombeamento, enquanto o valor do concreto necessário que é com brita 0 e slump 28 + ou – 3cm é de 295,00. Por exemplo, se considerarmos um sobreconsumo de 20% e acréscimo de concreto chega a 37  $m^3$ . Pede-se que seja ajustado o valor deste item.

13. Os projetos de estrutura em concreto armado pede a execução da marquise do ginásio, e o projeto da estrutura metálica também. A marquise do ginásio será em concreto armado ou metálica?

14. A laje do piso do mezanino será pré-moldada ou maciça em concreto armado? Pois não encontramos nos projetos de estrutura metálica detalhes da armação desta laje se for maciça, e também não há na planilha o item de laje pré-moldada se for deste tipo. Lembrando que a sobrecarga deverá ser de 600kg/ $m^2$  devido à academia. Se a laje for maciça precisamos dos projetos de armação positiva/negativa para conferência com planilha orçamentária, se for pré-moldada é necessário que seja incluído o item na planilha.

A manifestação do Departamento de Licitação da Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO corroborou integralmente as críticas da empresa e ponderou que “a adequação no orçamento poderá ser realizada, na forma legal, após o início da obra através de um processo de reprogramação” (referente aos itens 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11 e 14).

Em outras palavras, observou-se que falhas na caracterização adequada das etapas da obra deverão impactar nos valores contratados, onerando a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO em valores ainda não estimados e, quiçá, inviabilizando a plena execução contratual e a entrega do Centro de Iniciação ao Esporte conforme pactuado no Contrato de



Repasse (Termo de Compromiso) nº 0425815-44 (SIAFI nº 681224) com o Ministério do Esporte.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 373/2016/GAB, de 22 de setembro de 2016, a Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO assim se posicionou:

*A má compreensão do texto da resposta elaborada pela CPL à empresa Ímpar Construções Ltda levou a CGU discorrer em sua verificação sobre um fato que não demonstra qualquer vício ou erro quanto ao contrato de construção do CIE.*

*A resposta dada pela CPL se dá acima da Lei 8.666/93 que permite quando for necessário, decorrente de fato superveniente, a adequação ou até mesmo alteração não prevista no momento da contratação. A empresa apontou possíveis equívocos acerca do projeto, porém a CPL em sua resposta manteve o projeto inicial, alertando a empresa Ímpar que os itens seriam mantidos e que os mesmos se encontravam de acordo com as exigências necessárias, se por um acaso ocorressem fatos que alterassem tais especificações, as mesmas se daria (sic) por meio de aditivo no momento posterior a contratação por meio de adequação da planilha.*

### **Análise do Controle Interno**

A orçamentação dos valores a serem pagos pelas compras/contratações realizadas pela Administração Pública é procedimento para estabelecer parâmetros e limites de gastos, que só podem ser ultrapassados em casos justificados de desequilíbrio econômico-financeiro de alguma das partes do contrato.

A norma e a doutrina não corroboram a tese de repactuação contratual em vista de deficiências na caracterização do objeto licitado, que ademais poderia representar limitações na concorrência do certame (para aqueles que deixam de competir por sequer entender o que a Administração Pública efetivamente espera contratar) e privilégios ao vencedor e adjudicado, que teria o contrato automaticamente reajustado para acomodar os novos serviços que não estavam devidamente caracterizados no Edital e no Termo de Referência.

De modo que um objeto cuja caracterização esteja deficiente/ausente em Edital licitatório (e no respectivo termo de Referência) compromete a plena transparência dos Atos Administrativos e desrespeita os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e da publicidade (de *accountability*- transparência na prestação de contas ao cidadão).

## **3. Conclusão**

A análise do processo licitatório (Concorrência nº 002/2015) para a contratação de empresa para construção do Centro de Iniciação ao Esporte (CIE) evidenciou falhas pontuais

que não asseguram que a contratação mais vantajosa (nem em termos técnicos nem em termos econômicos) foi realizada pela Prefeitura de Valparaíso de Goiás/GO.

Os documentos de habilitação econômico-financeira se mostraram pouco informativos e foram pouco analisados pela CPL de modo que a Administração não conseguiu comprovar ter contratado uma empresa com capacidade financeira de executar o contrato até o final.

No que toca aos aspectos técnicos da obra, verificou-se que o Edital cobrou atestados de capacidade técnica sobre a execução de itens pouco relevantes e que segundo a prática do mercado deverão ser subcontratadas, demandando uma documentação que em nada garante à Administração a qualidade na prestação dos serviços.

Além disso, utilizou-se de critério demasiado rigoroso para inabilitar empresas e, num caso específico, inclusive sem o respaldo da análise técnica do engenheiro da Prefeitura.