



# RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Construção de Hospital de Pequeno Porte

Controladoria



PREFEITURA  
**ARACRUZ**

Controladoria



PREFEITURA  
**ARACRUZ**

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

**INFORMAÇÕES BÁSICAS**

<b>Unidade(s) Gestora(s)</b>	Secretaria Municipal Saúde
<b>Temática:</b>	Construção de Hospital de Pequeno Porte



## Sumário

<b>1- Introdução</b> .....	<b>3</b>
1.1 Objetivo e escopo.....	3
1.2 Plano de trabalho.....	3
1.3 Metodologia.....	3
1.4 Contextualização .....	4
1.4.1 Da Pandemia da Covid-19 .....	4
1.4.2 Da Cronologia dos fatos relacionados à criação do Hospital de Pequeno Porte.....	5
1.4.3 Do Pronto Atendimento da Barra do Riacho e a sua conversão para Hospital de Pequeno Porte. ....	7
1.4.4 Dos processos administrativos instaurados para a criação do Hospital de Pequeno Porte.....	11
1.4.5 Das irregularidades detectadas na criação do Hospital de Pequeno Porte – Processo Administrativo nº 3.128/2021.....	25
1.4.6 Da origem da Inspeção.....	27
1.5 Questões de Auditoria.....	28
<b>2. Resultado dos trabalhos</b> .....	<b>29</b>
2.1 Visita técnica realizada na Unidade de Pronto Atendimento da Barra do Riacho.....	29
2.2 Análise do efetivo aproveitamento das adequações promovidas para construção do HPP e dos eventuais danos causados ao erário delas decorrentes.	32
<b>3. Considerações finais</b> .....	<b>40</b>
<b>4. Propostas de Encaminhamento</b> .....	<b>41</b>
<b>APÊNDICE A – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO</b> .....	<b>43</b>



## 1- Introdução

### 1.1 Objetivo e escopo

Os trabalhos serão executados por meio de inspeção na Unidade de Pronto Atendimento da Barra do Riacho no município de Aracruz com objetivo de avaliar eventuais indícios de prejuízo ao erário nos valores gastos na reforma estrutural da unidade para criação do Hospital de Pequeno Porte (HPP) em 2020.

### 1.2 Plano de trabalho

Inicialmente, será apresentada a contextualização acerca da pandemia da Covid-19, com vistas a elucidar e caracterizar os fatos de forma mais efetiva, bem como fornecer mais elementos para melhor entendimento do tema tratado, tendo em vista ser a principal justificativa para a reforma.

No planejamento dos trabalhos, definiu-se a realização de uma visita técnica ao local a fim de subsidiar a emissão de manifestação técnica. Além disso, a equipe também realizou reunião com servidores e estudo dos processos de contratação das empresas que realizaram as obras.

### 1.3 Metodologia

No tocante à metodologia, as técnicas empregadas consistirão em: análise documental, indagação oral e escrita (entrevista) e visita técnica.



## 1.4 Contextualização

### 1.4.1 Da Pandemia da Covid-19

À época dos fatos, o Município de Aracruz contava com uma população estimada de 103.101 (cento e três mil, cento e uma) pessoas em 2020, segundo dados do IBGE<sup>1</sup>.

Para o atendimento da população, em relação as unidades de saúde no município, a Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) dispõe de 19 (dezenove) Unidades de Saúde, além de convênio com a Fundação Hospitalar Maternidade São Camilo.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) caracterizou a COVID-19 como pandemia, que se refere à disseminação mundial de uma nova doença, passando a ser usada quando uma epidemia se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa.

De acordo com Painel da Covid-19 do Estado do Espírito Santo, no período entre 01/01/2020 e 31/12/2020, foram confirmados 8.250 casos da Covid-19 no município de Aracruz - ES. Desse total, foram registrados 103 (cento e três) óbitos, que representam 1,2% da população do Município.

**Quadro 1.** Informações constantes no Painel da Covid/19<sup>2</sup>.

Painel da Covid-19 no Município de Aracruz -2020		
Nº de casos confirmados	Óbitos	Período
8.250	103	01/01/2020 a 31/12/2020

No quadro acima, é importante mencionar que do total de casos confirmados, 8.023 (oito mil e vinte e três) foram curados, o que representou 97,25% dos casos confirmados. Além disso, o número de habitantes testados, 30.579 (trinta mil, quinhentos e setenta e

<sup>1</sup> <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/es/aracruz.html>

<sup>2</sup> Fonte: <Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>>



nove), representou aproximadamente 30% (trinta por cento) da população total do município.

#### **1.4.2 Da Cronologia dos fatos relacionados à criação do Hospital de Pequeno Porte**

Inicialmente, em 24 de abril de 2020, houve alteração do cadastro do CNES da Unidade de Pronto Atendimento 24 horas para Hospital Municipal Orla Aracruz – (HPP). Em seguida, em 25 de maio de 2020, a então Secretaria Municipal de Saúde promoveu a abertura do processo administrativo nº 5.986/2020, visando à adaptação da estrutura física do estabelecimento de saúde da Barra do Riacho para criação de um Hospital de Pequeno Porte.

Em 28 de maio de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria nº 1.426/20 para a habilitação de 20 leitos da Unidade de Terapia Intensiva - UTI Adulto Tipo II Covid-19, por meio da Fundação Hospital e Maternidade São Camilo (FHMSC) no âmbito do Município de Aracruz<sup>3</sup>;

Ademais, em 13 de julho de 2020 foi instaurado o processo administrativo nº 7.588/2020 visando o fornecimento de aparelho de ar condicionado para atender o Hospital de Pequeno Porte Barra do Riacho no combate ao COVID-19 (EMERGENCIAL).

Posteriormente, a Secretaria de Saúde decidiu não prorrogar a habilitação dos leitos disponibilizados pela FHMSC. Diante dessa decisão, a SEMSA informa que a FHMSC solicitou intervenção ao Ministério Público, por meio do Ofício nº 188/2020, conforme informação constante à fl. 16 do Processo Administrativo nº 3.128/2021, vejamos:

“Considerando o Ofício nº 188/2020 da Fundação Hospitalar e Maternidade São Camilo, que solicitou a intervenção do Ministério Público junto ao Gestor Municipal solicitando a prorrogação da habilitação de leitos da Unidade de Terapia Intensiva – UTI Adulto Tipo II – COVID-19;”

---

<sup>3</sup> <https://saude.es.gov.br/Media/sesa/coronavirus/Portarias/PORTARIA%20MS%20N%C2%BA%201.426.HABILITA%C3%87%C3%83O%20DE%20LEITOS%20ES.pdf>



Em 21 de agosto de 2020, a Secretaria Municipal de Saúde enviou Ofício SEMSA nº 630/2020 (fls. 16 a 17), endereçado ao Ministério Público Federal, no qual foi apresentada a justificativa quanto à opção da gestora da pasta pela não prorrogação da habilitação UTI-COVID da Fundação Hospitalar e Maternidade São Camilo.

No ofício, a então Secretária ressaltou que caberia ao Gestor definir a melhor estratégia para o enfrentamento da pandemia, conforme excerto abaixo transcrito:

“Incumbe ao Gestor responsável e, conforme particularidades locais, definir a melhor estratégia a ser adotada para enfrentamento da pandemia, e, ao mesmo tempo, das demais necessidades locais para estabelecer a necessidade de leitos para atendimento exclusivo dos pacientes SRAG/COVID-19”.

Ademais, ainda no ofício, a ex-secretária destacou a redução do número de ocupação de leitos exclusivos:

“Considerando que a ocupação tem apresentado uma constante no número de ocupação, é facilmente perceptível que já não há necessidade de tantos leitos exclusivos”.

A ex-gestora da pasta da saúde ainda mencionou:

“Como reflexo da tendência de queda no número de casos do novo coronavírus, o governo do Estado está liberando os leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e de enfermaria que eram exclusivos para pacientes com Covid-19 para o atendimento de outras doenças.”

Em 23 setembro de 2020, a ex-secretária de saúde instaurou o processo administrativo nº 10.670/2020 para a contratação de pessoa jurídica para execução de serviços de engenharia visando à realização de adequação na Unidade Básica de Saúde “Edson Santos Cordeiro”, em Barra do Riacho, que se encontra no mesmo complexo predial do suposto Hospital de Pequeno Porte.

Por fim, em 30 de setembro de 2020, foi promovida também a abertura do processo administrativo nº 10.966/2020 para realização de adequações em toda a estrutura do Hospital de Pequeno Porte (HPP) em atenção ao projeto de climatização.



A conversão do CNES do Pronto Atendimento para Hospital de Pequeno Porte e os processos administrativos instaurados para construção do HPP serão melhor detalhados nos tópicos 1.4.3 e 1.4.4 deste trabalho.

### **1.4.3 Do Pronto Atendimento da Barra do Riacho e a sua conversão para Hospital de Pequeno Porte.**

De início, é importante esclarecer que o Município de Aracruz é organizado de maneira desconcentrada, de acordo com a Lei Municipal nº 3.337/2010, *ipsis litteris*:

**Art. 2º** Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Aracruz, com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.

§ 1º As ações de produzir atos, distribuir decisões e execuções administrativas, induzem às de autorizar despesas, assinar contratos, acordos, convênios, ordens de compras/serviços e outros instrumentos congêneres, emitir e assinar ordem de pagamento e autorizar suprimento, observadas as normas pertinentes à matéria.

Nesse sentido, resta evidente que a Secretaria Municipal de Saúde possuía competência plena para a tomada de decisão que determinou a criação do Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho (HPP), o que por consequência abrange todos os atos e execuções administrativas relacionados ao tema.

No que se refere a conversão para Hospital de Pequeno Porte, cabe mencionar que no estabelecimento de Saúde da Barra do Riacho funcionava o Pronto Atendimento de Barra do Riacho. Em consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES) do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS)<sup>4</sup>, foi possível constatar que o referido estabelecimento de saúde foi inscrito em 15 de setembro de 2013, conforme segue demonstrado:

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/ficha/identificacao/3200607329725?comp=201309>



**Figura 1.** Ficha de identificação de estabelecimento de Saúde.

Identificação			
Nome	CNES	CNPJ	
PRONTO ATENDIMENTO BARRA DO RIACHO	7329725	---	
Nome Empresarial	Natureza Jurídica(Grupo)		
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		
Logradouro	Número	Complemento	
RUA ALBINO AZEREDO	S/N		
Bairro	Município	UF	
BARRA DO RIACHO	320060 - ARACRUZ	ES	
CEP	Telefone	Dependência	Regional de Saúde
29197-509	(27)3296-9675	MANTIDA	01
Tipo de Estabelecimento	Subtipo de Estabelecimento	Gestão	
PRONTO ATENDIMENTO	PRONTO ATENDIMEI	MUNICIPAL	
Diretor Clínico/Gerente/Administrador			
MARIANA FACINI SOUZA			
Cadastrado em	Atualização na Base Local	Última atualização Nacional	
15/09/2013	09/09/2013	15/09/2013	

A identificação como Pronto Atendimento foi mantida até 09 de janeiro de 2020, ocasião em que o cadastro junto CNES foi alterado para Unidade de Pronto Atendimento 24 horas, conforme demonstrado na figura a seguir:



Figura 2. Ficha de identificação de estabelecimento de saúde.

Identificação			
<b>Nome</b>	<b>CNES</b>	<b>CNPJ</b>	
UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO 24 HORAS BARRA DC	7329725	---	
<b>Nome Empresarial</b>	<b>Natureza Jurídica(Grupo)</b>		
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		
<b>Logradouro</b>	<b>Número</b>	<b>Complemento</b>	
RUA LUIZ CAIACICA DOS SANTOS	S/N		
<b>Bairro</b>	<b>Município</b>	<b>UF</b>	
BARRA DO RIACHO	320060 - ARACRUZ	ES	
<b>CEP</b>	<b>Telefone</b>	<b>Dependência</b>	<b>Regional de Saúde</b>
29197-562	(27)3270-7412	MANTIDA	01
<b>Tipo de Estabelecimento</b>	<b>Subtipo de Estabelecimento</b>	<b>Gestão</b>	
PRONTO ATENDIMENTO	UPA	MUNICIPAL	
<b>Diretor Clínico/Gerente/Administrador</b>			
EDINEA PREISIGKE FERREIRA GODOIA			
<b>Cadastrado em</b>	<b>Atualização na Base Local</b>	<b>Última atualização Nacional</b>	
15/09/2013	09/01/2019	10/02/2019	

Todavia, a identificação como Unidade de Pronto Atendimento 24 horas somente foi mantida até 24 de abril de 2020, quando houve alteração do cadastro do CNES para Hospital Municipal Orla Aracruz – (HPP)<sup>5</sup>, conforme figura abaixo:

<sup>5</sup> Disponível em: <https://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/ficha/identificacao/3200607329725?comp=202202>



**Figura 3.** Ficha de identificação de estabelecimento de saúde.

Identificação			
<b>Nome</b>	<b>CNES</b>	<b>CNPJ</b>	
HOSPITAL MUNICIPAL ORLA ARACRUZ	7329725	---	
<b>Nome Empresarial</b>	<b>Natureza Jurídica(Grupo)</b>		
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		
<b>Logradouro</b>	<b>Número</b>	<b>Complemento</b>	
RUA LUIZ CARIACICA DOS SANTOS	S/N		
<b>Bairro</b>	<b>Município</b>	<b>UF</b>	
BARRA DO RIACHO	320060 - ARACRUZ	ES	
<b>CEP</b>	<b>Telefone</b>	<b>Dependência</b>	<b>Regional de Saúde</b>
29197-562	(27)3270-7412	MANTIDA	01
<b>Tipo de Estabelecimento</b>	<b>Subtipo de Estabelecimento</b>	<b>Gestão</b>	
HOSPITAL GERAL		MUNICIPAL	
<b>Diretor Clínico/Gerente/Administrador</b>			
RAUL EDMO TEIXEIRA AMITI			
<b>Cadastrado em</b>	<b>Atualização na Base Local</b>	<b>Última atualização Nacional</b>	
15/09/2013	17/06/2020	05/07/2020	

Essa alteração se manteve até janeiro de 2021, oportunidade na qual o estabelecimento de saúde teve seu cadastro junto ao CNES recadastrado para Unidade de Pronto Atendimento 24h.

A tabela abaixo resume o histórico de alterações da identificação do estabelecimento de saúde da Barra do Riacho:



**Diagrama 1.** Histórico de alterações da identificação do estabelecimento de saúde da Barra do Riacho.



#### **1.4.4 Dos processos administrativos instaurados para a criação do Hospital de Pequeno Porte.**

No intuito de viabilizar a construção do Hospital de Pequeno Porte, a Secretaria Municipal de Saúde procedeu a abertura de 4 (quatro) processos administrativos para adequação da estrutura física da Unidade de Pronto Atendimento da Barra do Riacho.

- I. **Processo Administrativo nº 5.986/2020;**
- II. **Processo Administrativo nº 7.588/2020;**
- III. **Processo Administrativo nº 10.670/2020; e**
- IV. **Processo Administrativo nº 10.966/2020.**

**Controladoria**



**PREFEITURA**  
**ARACRUZ**

Conforme a tabela a seguir exposta, a soma dos valores contratados nos processos administrativos nº 5.986/2020, 10.670/2020, 10.966/2020 e 7.588/2020, foi de R\$ 1.394.574,72 (Um milhão, trezentos e noventa e quatro mil, quinhentos e setenta e quatro reais e setenta e dois centavos).

Importante mencionar que os processos administrativos nº 5.986/2020, 10.670/2020 e 10.966/2020 foram instaurados por dispensa de licitação, com fulcro na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, e que o Processo Administrativo nº 7.588/2020 foi instruído por dispensa de licitação com base na Lei Federal nº 8.666/1993.

Ressalta-se que a equipe de trabalho delimitou o escopo de atuação à análise dos 4 (quatro) processos mencionados, não sendo, portanto, objeto de análise – neste momento - quaisquer outros processos fora do escopo descrito, conforme quadro resumido abaixo:

Controladoria



PREFEITURA  
**ARACRUZ**

Número do Processo Administrativo	Data de Autuação do Processo	Objeto	Empresa Contratada	Contrato Administrativo	Valor do Contrato
Nº 5.986/2020	25 de maio de 2020	Contratação de empresa para execução de serviços de engenharia visando adequação da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) da Barra do Riacho.	MKA Engenharia e Serviços	Contrato 138/2020	nº R\$ 218.809,23
Nº 10.670/2020	23 de setembro de 2020	Contratação de empresa para execução de serviços de engenharia visando adequação da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) da Barra do Riacho "Edson Santos Cordeiro", Barra do Riacho.	Concidel - Construções Civis Depizzol LTDA EPP	Contrato 170/2020	nº R\$ 376.703,72
Nº 10.966/2020	30 de setembro de 2020	Contratação de empresa de serviços de engenharia visando realizar adequações em toda a estrutura do Hospital de Pequeno Porte (HPP) em atenção ao projeto de climatização.	Concidel - Construções Civis Depizzol LTDA EPP	Contrato 171/2020	nº R\$ 98.516,75
Nº 7.588/2020	13 de julho de 2020	Contratação de empresa especializada para fornecimento de aparelho de ar condicionado, materiais diversos e execução de serviços de instalação para atender o Hospital de Pequeno Porte Barra do Riacho no combate ao COVID-19 (EMERGENCIAL).	Climar Aracruz Ar Condicionado e Refrigeração LTDA	Contrato 146/2020	nº R\$ 282.567,01
			Unitcold Climatização Indústria e Comércio EIRELLI	Não foi possível identificar contrato entre as partes, no entanto, constatou-se a existência de Nota Empenho, devidamente emitida.	R\$ 64.990,00
			Trox do Brasil Difusão de Ar Acústica Filtragem Vent. LTDA		R\$ 330.943,22
					R\$ 22.044,79



**Processo nº 5.986/2020**

O processo administrativo nº 5.986/2020, autuado em 25 de maio de 2020, foi realizado por dispensa de licitação, com fulcro na Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre medidas de prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública provocada pela COVID-19.

A justificativa para contratação foi descrita no Memorando Interno nº 153/2020 – SEMSA – fls. 01-03, baseada em portarias, decretos estaduais, decretos municipais e decretos legislativos de que tratam sobre a situação de emergência no estado do Espírito Santo.

Foi ressaltado neste documento que o prazo de execução dos serviços seria de 10 (dez) dias, contados da ordem de serviços, e o prazo de vigência do contrato seria de 90 (noventa) dias, contados da sua assinatura.

No Termo de Referência, fls. 25-40, assinado pela ex-secretária municipal de saúde e ex-secretário municipal de obras, foi exposta a necessidade de contratação, tendo em vista que o Município dispunha de 20 (vinte) unidades de leito de UTI para atendimento aos afetados pela Covid-19 em face do número de habitantes estimada pelo IBGE em 2019 – 101.220 pessoas.

Outrossim, é importante destacar o ofício nº 061/2020, às fls. 213, em que o então vereador, Sr. Fábio Netto da Silva enviou ao CREA-ES, com cópia ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, solicitação para fiscalização na obra do Hospital de Pequeno Porte:

“Entretanto, aparentemente, a adaptação que está sendo feita para funcionamento do referido hospital não preencheria os requisitos de segurança necessários a uma unidade hospitalar, o que nos preocupa sobremaneira, considerando que a edificação acolherá pessoas doentes, sem condições de deslocamento imediato, caso ocorra algum imprevisto em suas instalações, como por exemplo, um curto-circuito, ou outro evento dessa natureza.

Também, não se tem notícia do cumprimento por parte do Município das Resoluções ANVISA nº 50/02 e nº 189/03, além da NBR 7256 da ABNT,



o que em tese apontaria irregularidade de funcionamento da estrutura como hospital, além de prévia aprovação de Projeto (se houver) por parte da Vigilância Sanitária.

Diante do exposto, solicitamos ao CREA-ES, o obséquo de proceder à fiscalização da Obra do Hospital Municipal de Pequeno Porte da Barra do Riacho com o objetivo de garantir a segurança e incolumidade física dos cidadãos que ali serão atendidos."

Neste interím, o Ministério Público encaminhou o ofício OF/PMAZ/Nº 1.129/2020 (fls. 212 do processo administrativo nº 5.986/2020), solicitando informações acerca dos fatos narrados pelo aludido parlamentar:

(...)

"Cumprimento-a, solicito que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente informações acerca dos fatos narrados no ofício em anexo, encaminhando a documentação comprobatória da regularidade da obra a esta Promotoria de Justiça."

(...)

Entretanto, não foi possível identificar nos autos qualquer resposta aos ofícios mencionados.

Ato contínuo, às fls. 224 foi apresentado resumo da medição dos serviços. Neste documento consta a descrição dos serviços que foram executados e bens adquiridos, a saber: serviços preliminares; movimento de terra; paredes e painéis; esquadrias de madeira; esquadrias metálicas; vidros e espelhos; tetos e forros; revestimentos de parede; pintura; pisos internos e externos; instalações hidrossanitários; instalações elétricas; aparelhos hidrossanitários; aparelhos elétricos; e serviços complementares externos.

Todos os serviços mencionados foram considerados como 100% (cem por cento) executados pelo fiscal do contrato em seu relatório.



**Processo nº 10.670/2020**

O Processo Administrativo nº 10.670/2020 teve por objeto a contratação de empresa de serviços de engenharia visando à realização de adequação na **Unidade Básica de Saúde “Edson Santos Cordeiro”, na Barra do Riacho.**

Às fls. 70 a 85 dos autos foi acostado o Termo de Referência, no qual foram apresentadas justificativas para a pretensa contratação, dentre os quais destacamos:

(...)

“Município conta somente com um hospital filantrópico com 20 leitos de UTI para atendimento aos afetados pela COVID-19. É crescente o número de pacientes que necessitam de longos períodos de hospitalização, e o índice de mortalidade pode ser elevado se não houver intervenção imediata”.

(...)

“Diante do exposto, esta secretaria carece da contratação de Empresa de Serviços de Engenharia para realizar adequações na Unidade Básica de Saúde “Edson Santos Cordeiro” localizada à Rua Luiz Cariacica dos Santos em Barra do Riacho, no que concerne à ala do primeiro piso, em atendimento às necessidades do setor, conforme projeto apresentado pela Vigilância Sanitária em conjunto com a SEMOB, nos termos em anexo” (...)

Os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do Município (PROGE), que se manifestou no parecer jurídico às fls. 220/234, destacando, dentre outros aspectos, os seguintes:

(...)

“Entretanto, não vislumbro nos autos informação analítica e técnica acerca da taxa de ocupação dos leitos existentes (20 leitos) e a necessidade de extensão dos leitos, considerando ainda a qualificação recente do Município em risco baixo. Ou seja, é preciso deixar claro nexos de causalidade entre a criação de novos leitos e a situação em



que se encontra o Município recentemente, de modo que fique demonstrada a real necessidade de contratação nesse momento”.

(...)

“Há necessidade, ainda, de informar nos autos a pré (in)existência de procedimento licitatório em curso que vise a contratação de objeto similar, de modo que a contratação via emergencial, na forma pretendida fica prejudicada por possível fracionamento do objeto”

(...)

“Nesse sentido, recomendo que a SEMSA informe nos autos se existe algum procedimento licitatório em curso com objeto similar” (...).

Em resposta aos apontamentos realizados pela PROGE, a Secretária de Saúde emitiu o parecer técnico às fls.237/239, do qual apresentamos os seguintes excertos:

(...)

“A criação de novos leitos faz parte do Plano de Contingenciamento do Município, elaborado e implementado desde abril de 2020”.

(...)

“As adequações físicas no estabelecimento de saúde Hospital de Pequeno Porte da Orla já estão em andamento e que esforços já foram empenhados para lotação de equipamentos, reforma e outras medidas de implementação de novos leitos.”

(...)

“Reforçamos a necessidade de criação de novos leitos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19 em caráter de Urgência, haja vista que já foi solicitado o credenciamento temporário dos leitos para o Ministério da Saúde, conforme Ofício SESA nº 339/2020. A implementação de novos leitos vem de encontro com a Política Estadual de Saúde, que junto ao Município de Aracruz está em fase de adequação da rede assistencial para garantir a segurança e assistência aos pacientes em período de pandemia pela infecção do Novo Coronavírus”.



(...)

“O atual risco baixo não isenta a responsabilidade do gestor em garantir a adequada resposta sanitária perante a pandemia para garantir atendimento em saúde aos pacientes que necessitam de assistência hospitalar.”

(...)

“Nesse cenário, algumas medidas podem contribuir para ampliar a oferta dos serviços hospitalares, além da colaboração com o setor privado. A adequação imediata de hospitais de pequeno porte é necessária principalmente onde a oferta é incipiente. Atualmente, o Hospital São Camilo voltou às suas atividades normais para atendimento geral da população e visto que o credenciamento de leitos particulares para atendimento COVID-19 é de natureza transitória. Hoje o município precisa transferir seus pacientes de COVID-19 que necessitam de internação hospitalar para outros municípios de diversas regiões, conforme regulação de vagas da SESA”.

(...)

“A implementação dos leitos prevista no plano de contingenciamento garante maior autonomia e qualidade assistencial por demandar agilidade na lotação de pacientes graves diminuindo os riscos de morte durante o transporte sanitário, bem como garantindo a segurança da equipe profissional.”

(...)

Por fim, nas fls. 277/300, foi anexado aos autos o relatório de medição dos serviços executados, o qual fora emitido pela fiscalização de obra SEMOB/GOP. Na descrição do empreendimento (fl. 279) foi informado que:

(...)

“Trata-se de melhoria e ampliação no atendimento aos munícipes com os programas projetos desenvolvidos no Hospital de Pequeno Porte em atenção ao projeto de adaptação em Barra do Riacho. A nova área a ser adaptada é composta por preparação de obra civil para



climatização de enfermarias, centro cirúrgico, sala de observação e procedimentos e imagens".

(...)

"No geral, neste período, a obra passou por demolição de portas, paredes com realização de alvenaria, aplicação de chapisco, emboço e rebocos envolvendo aplicação de revestimento, aplicação de gesso e ajustes de luminárias".

"Foi construída uma subestação elétrica projetada para funcionamento dos aparelhos de ar condicionado, raio-x e tomografia"

(...)

Diante do exposto, entendeu-se pela necessidade de inclusão do processo administrativo nº 10.670/2020 no escopo do presente trabalho de inspeção, pois, analisando cuidadosamente o Termo de Referência, o parecer jurídico da PROGE, o Parecer Técnico da SEMSA e o relatório de medição constantes nos autos, conclui-se que a contratação para adaptação da Unidade Básica de Saúde pode ter sido executada de forma a complementar as adequações civis promovidas na Unidade de Pronto Atendimento da Barra do Riacho (objeto do Processo Administrativo nº 5.986/2020).

### **Processo nº 10.966/2020**

O Processo Administrativo nº 10.966/2020 objetivou a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de engenharia para adequação em toda estrutura do HPP, em atenção ao projeto de climatização apresentado pela Climar Aracruz Ar Condicionado E Refrigeração Ltda, às fls. 08/09.

Nas fls. 60 a 76 dos autos fora acostado o Termo de Referência, o qual, dentre outras justificativas, apresentou:

(...)

"Sabe-se que é crescente o número de pacientes que necessitam de longos períodos de hospitalização, e o índice de mortalidade pode ser



elevado se não houver intervenção imediata. Diante deste cenário atual torna-se necessária a instalação de novos leitos para tratamento de tais pacientes. Diante do exposto, esta secretaria carece da contratação de Empresa de Serviços de Engenharia para realizar adequações em toda a estrutura do HPP, em atenção ao projeto de climatização apresentado pela Climar Aracruz Ar Condicionado e Refrigeração LTDA, que fora contratada, tendo em vista a falta de capacitação técnica da Secretaria Municipal de Obras para tanto”.

(...)

“Considerando que o Contrato nº 138/2020 firmado com a empresa MKA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, nos autos do processo nº 5.986/2020, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de engenharia visando a adequação da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Barra do Riacho, a qual encontra-se localizada no mesmo prédio do HPP, não contemplou os serviços de climatização do referido prédio”.

(...)

“Considerando que nos autos do processo nº 7.588/2020, cujo objeto é a contratação de Empresa para fornecimento de aparelhos de ar-condicionado e serviços de instalação dos mesmo visando equipar a refrigeração e climatização do HPP, tendo a empresa CLIMAR ARACRUZ AR CONDICIONADO E REFRIGERAÇÃO LTDA restado contratada para realizar todos os serviços referentes à instalação do sistema de climatização, conforme disposto no contrato de fornecimento nº 146/2020, verificou-se a necessidade de adequações civis para a implantação do sistema de climatização”.

(...)

“Considerando que os projetos de Climatização foram desenvolvidos pela CLIMAR ARACRUZ AR CONDICIONADO E REFRIGERAÇÃO LTDA com base na Nota Técnica nº 004/2020 da ANVISA, que prevê que os procedimentos que podem gerar aerossóis devem ser realizados, preferencialmente em unidades de isolamento respiratório com pressão



negativa e utilização de filtro HEPA (*High Efficiency Particulate Arrestance*). Assim sendo, para a realização da climatização do HPP nos padrões legalmente exigidos é imprescindível a realização de adequações civis no prédio, e não tendo sido tais serviços contemplados anteriormente, urge a necessidade da contratação pretensa" (...).

Os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do Município (PROGE) que se manifestou no parecer jurídico às fls. 202-212, destacando, dentre outros aspectos, que:

(...)

"A justificativa da contratação direta se dá para atender ao Hospital de Pequeno Porte do Município de Aracruz. Assim, de início, parece-me que o que se pretende não é uma contratação emergencial, mas sim equipar o Hospital por meio de contrato emergencial".

(...)

"Não obstante, tanto o contrato, quanto o termo de referência são vagos em relação à garantia dos serviços e produtos e à obrigação/deveres e penalidades, bem como em relação à assistência técnica, dentre outros fatores que poderiam ser melhor explicados".

(...)

"Ainda, destaco que como está o processo entendo NÃO SER CABÍVEL a contratação emergencial. A documentação acostada aos autos não dá suporte ou justificativa para a contratação na forma emergencial. Na verdade, entendo que o objeto por si NÃO é emergencial e nem a situação de calamidade declarada desnatura o objeto pretendido. Entretanto, tem-se ciência que essa é uma análise técnica e de inteira responsabilidade do gestor. De outra sorte, cabe ainda demonstrar a relação direta da pandemia com o objeto pretendido. Não é por ser um objeto/serviço de saúde que obrigatoriamente está ou será preponderante ao combate da pandemia, assim a análise técnica da



área competente deve atestar que o produto/serviço tem relação direta, essencial, preponderante com o combate a pandemia”.

(...)

“Tratando-se de serviço cuja natureza é vinculada à saúde, e, embora pretenda realizar a contratação emergencial, a Administração Pública não pode abrir mão de exigir o mínimo de condições fiscais e técnicas e o procedimento deve estar previamente instruído, além do que consta no corpo do parecer, com:

- a) Antes de qualquer decisão pela contratação direta, se informe nos autos se existe procedimento licitatório;
- b) Complementação do processo com a JUSTIFICATIVA do potencial prejuízo de se aguardar a conclusão de regular o procedimento licitatório, sob pena de responsabilidade por eventual contratação emergencial indevida. Assim, cabe o empenho de forma clara e precisa, a existência de situação fática excepcional e emergencial que justifique a dispensa do procedimento licitatório, bem como a cabal indicação de que este constituiu o único meio viável para sanar ou minorar o dano iminente;
- c) É preciso que a emergência esteja demonstrada, com a exposição do potencial ou efetivo risco e da adequação da medida que se pretende adotar. Além disso, “as causas ou motivos dessa situação, seus efeitos e medidas a serem adotadas para mitigar as consequências, bem como bloqueio das causas ou correção dos problemas, devem ser levados ao conhecimento do público;
- d) Complementação com a JUSTIFICATIVA EXPRESSA DE PREÇO se compatível com os preços praticados no mercado, na forma delineada no corpo do parecer;
- e) Alteração do termo de referência para fazer constar (esclarecer/disciplinar melhor) prazo de garantia mínimo, assistência técnica autorizada pelo Município (ou na região) e os termos de responsabilidade pelos serviços e obras;



- f) Juntada da documentação de regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, declaração de que não emprega menores e que não está impedida de contratar do FORNECEDOR escolhido para a contratação após avaliação técnica e econômica da autoridade da autoridade competente”.

Em resposta aos apontamentos realizados pela PROGE, a Secretária de Saúde emitiu o parecer técnico às fls. 215-217 do qual apresentamos os seguintes excertos:

(...)

“Considerando que a criação de novos leitos faz parte do Plano de Contingenciamento do Município, elaborado e implementado no Município desde abril de 2020. Considerando que as adequações físicas no estabelecimento de saúde do Hospital de Pequeno Porte da Orla já estão em andamento e que esforços já foram empenhados para lotação de equipamentos, reforma e outras medidas de implementação dos novos leitos. Reforçamos a necessidade de atender a demanda de climatização dos setores mencionados em caráter de urgência, haja vista que já foi solicitado o credenciamento temporário dos leitos para junto Ministério da Saúde, conforme Ofício SESA nº339/2020”.

(...)

“É premente a necessidade de adequações e implementação de leitos hospitalares, mesmo que temporários ou transitórios é necessário seguir as recomendações da ANVISA na RDC 36 que institui ações para a segurança do paciente em serviços de saúde e dá outras providências e RDC 50, que dispõe sobre o Regulamento Técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde que são fundamentais para a contenção da doença”.



**Processo nº 7.588/2020**

O processo administrativo nº 7.588/2020, autuado em 13 de julho de 2020, foi realizado por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/1993.

As justificativas para contratação, apresentadas no Termo de Referência, acostado às fls. 03-14 do processo citado, se basearam em portarias, decretos estaduais, decretos municipais e decretos legislativos que tratavam a respeito da situação de emergência em saúde pública enfrentada a época.

Além disso, outro argumento explicitado foi a adequação de leitos, vejamos:

“A pretensa contratação destina-se a adequar os leitos de cuidados aos pacientes infectados com o vírus Covid 19, visando equipamentos de refrigeração e renovação de ar a serem instalados no Hospital de Pequeno Porte (HPP), Barra do Riacho, em atendimento aos munícipes”.

Outrossim, o objeto de contratação deste processo foi a compra de equipamento de ar condicionado e serviços de instalação. Para isso, a Secretaria Municipal de Saúde realizou pesquisa de preço com 8 (oito) possíveis fornecedores, obtendo, por fim, mapa comparativo de preços (fls. 108-112).

Em relação a este objeto, 3 (três) empresas apresentaram os menores preços para fornecimento dos equipamentos, sendo que uma delas também forneceu o menor preço para suas respectivas instalações. No entanto, não restou possível identificar contratos relacionados ao fornecimento dos bens, sendo identificado 1 (um) contrato administrativo, que dispõe sobre os serviços de mão de obra.

Nesse sentido, cabe mencionar ainda que o processo de pagamento relacionado ao fornecimento de mão-de-obra tramitou apartado dos autos principais, sendo autuado em 07 de dezembro de 2020 sob o nº 14.103/2020.

Outro ponto que merece destaque foi a manifestação da Procuradoria-Geral do Município, que pontuou sobre a impossibilidade do seu seguimento do Processo Administrativo nº 7.588/2020, veja:

(...)



“parece-me que o que se pretende não é uma contratação emergencial, mas sim equipar o Hospital por meio de contrato emergencial.

De outra sorte, se se pensar como justificado no termo de referência, o MUNICÍPIO virou refém de seu próprio protocolo, sem que haja ratificação técnica do uso necessário e indispensável dos aparelhos. Assim, entendo imprescindível que exista parecer técnico da indispensabilidade do uso dos aparelhos, como móvel de causar uma situação de emergência ou urgência que não possa ser contornada por outra forma.

(...)

Não obstante, tanto o contrato, quanto o termo de referência são vagos em relação à garantia do produto e à obrigação de instalação do mesmo, bem como em relação à assistência técnica, dentre outros fatores que poderiam ser melhor explicitados.

(...)

Ainda, destaco que como está o processo entendo NÃO SER CABÍVEL a contratação emergencial. A documentação acostada aos autos não dá suporte ou justificativa para a contratação na forma emergencial. Na verdade, entendo que o objeto por si NÃO é emergencial e nem a situação de calamidade declarada desnatura o objeto pretendido”

(...)

#### **1.4.5 Das irregularidades detectadas na criação do Hospital de Pequeno Porte – Processo Administrativo nº 3.128/2021.**

Em 2021, a nova gestora da Secretaria Municipal de Saúde, Sra. Bernadete Coelho Xavier, expediu memorando nº 246/2021, que originou o Processo Administrativo nº 3.128/2021, que foi instruído com documentos apontando irregularidades e ilegalidades cometidas na criação do Hospital de Pequeno Porte.



Há também outros documentos acostados aos autos apontando irregularidades, dentre eles: Relatório de Vistoria Sanitária, assinado pela equipe de vigilância sanitária da Prefeitura Municipal de Aracruz; Relatório de Auditoria Analítica do Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho – Aracruz, subscrito pela Dentista Auditora da SEMSA.

Além desses, consta manifestação técnica da Controladoria-Geral do Município apontando as seguintes irregularidades:

a) Ausência da demonstração de diagnóstico assistencial e justificativa técnica que fundamentasse a decisão de criação do HPP.

Base Normativa do SUS não atendida: Art. 6º, Inc. I da portaria nº 1.044/GM, de 01/06/2004;

b) Ausência de demonstração dos Parâmetros Assistenciais que fundamentaram o dimensionamento dos serviços a serem oferecidos pelo HPP;

Base normativa do SUS não atendida: Art. 5º da portaria nº 1.044/GM, de 01/07/2004;

c) Não aprovação do plano de trabalho de criação do HPP no Conselho Municipal de Saúde, impossibilitando a transferência, a participação social e o debate público sobre o tema.

Base normativa do SUS não atendida: Art. 6º Inc. II, da portaria nº 1.044/GM, de 01/07/2004;

d) Ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro do aumento de despesa acarretado pela criação do HPP.

Base legal federal não atendida: Art. 16, Inc. I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

e) Ilegalidade cometida nas contratações de obras e serviços para adequação de espaço na criação do HPP.

Base legal federal não atendida. Art. 4-B, Inc. IV da Lei Federal nº 13.979/2020;



f) Inadequação das instalações físicas às normas e procedimentos de vigilância sanitária, com risco à saúde de profissionais e usuários.

Base normativa da ANVISA não atendida: Art. 3º da Resolução-RDC nº 63, de 25 de novembro de 2011, da ANVISA;

g) Inadequação e falta de equipamentos médico-hospitalares essenciais ao funcionamento de unidade hospitalar, impossibilitando a prestação dos serviços.

Base normativa dos SUS não atendida: Portaria MS/GM nº 2.048/2002;

h) Ausência de previsão e não disponibilização de equipes mínimas que possibilitasse a prestação de serviços à população pela unidade hospitalar.

Base normativa do SUS não atendida: Portaria MS/GM nº 2.048/2002;

i) Ilegalidade cometida pela não disponibilização dos serviços, objeto de contratação, que permitisse o pronto atendimento da situação de emergência, que fundamentou a dispensa de licitação.

Base legal federal não atendida: Art. 4-B, Inc. II da Lei Federal nº 13.979/2020;

j) Inauguração de obra inacabada, sem condições de funcionamento, violando os princípios da economicidade, moralidade e impessoalidade, criando expectativa falta na população.

Base legal federal não atendida: Art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992.

#### **1.4.6 Da origem da Inspeção**

O presente trabalho de inspeção deriva da imperiosa necessidade de adoção das medidas administrativas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, em cumprimento ao disposto na determinação emanada da Egrégia Corte de Contas do Estado do Espírito Santo, em seu Acórdão nº 01231/2022-5 – 2ª Câmara.

Posto isto, foi considerado também as informações contidas no processo administrativo nº 3.128/2021, em que o Excelentíssimo Prefeito Municipal de Aracruz protocolou



representação, junto à Corte de Contas Estadual, acerca das irregularidades e atos de ilegalidade verificados na criação do Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho.

A aludida representação se deu em face do Sr. Jones Cavaglieri (ex-prefeito do Município de Aracruz) e da Sra. Clenir Sana Avanza (ex-secretária de saúde).

Diante do exposto, a Corte de Contas em seu Acórdão decidiu:

(...)

7.1. Determinar ao Prefeito do Município de Aracruz, Sr. Luiz Carlos Coutinho que adote, em até 120 dias, conforme art. 2º da Instrução Normativa 32/2014, as medidas administrativas necessárias para se caracterizar as irregularidades apontadas, as responsabilidades subjetivas e, se for o caso, obter a reparação de eventual dano ao erário;

Por conseguinte, a Controladoria-Geral do Município autuou o Processo Administrativo nº 25.363/2022, para o início das medidas administrativas aludidas pela Corte de Contas, visando a adoção das providências iniciais que permitam ou facilitem o levantamento das responsabilidades, a caracterização dos danos e, se possível, reparação dos danos causados ao erário.

## **1.5 Questões de Auditoria**

A equipe de trabalho elaborou duas questões de auditoria, com vistas a subsidiar os trabalhos, sendo elas as seguintes:

**Questão 01** - As adequações realizadas na estrutura do HPP foram devidamente aproveitadas pela Unidade Gestora Responsável visando o atendimento pelo Sistema Único de Saúde?

**Questão 02** – Há indícios de prejuízo ao Erário municipal decorrentes das adequações realizadas no Hospital de Pequeno Porte?



## 2. Resultado dos trabalhos

Nesse tópico serão apresentados os demais resultados dos trabalhos e análises desenvolvidos pela equipe de auditoria responsável pela Inspeção da criação do Hospital de Pequeno Porte, apresentando os dados obtidos na visita técnica, bem como a análise do aproveitamento das adequações realizadas para construção do HPP e possíveis danos causados ao erário.

### 2.1 Visita técnica realizada na Unidade de Pronto Atendimento da Barra do Riacho.

A visita técnica foi realizada pela equipe de auditoria nas instalações da Unidade de Pronto Atendimento da Barra do Riacho, em 18 de janeiro de 2023. No local, a estrutura física é composta pelo térreo e um pavimento (1º andar).

Atualmente, no térreo funcionam a Unidade Básica de Saúde e Unidade de Pronto Atendimento. No 1º andar não identificamos atendimento de serviços relacionados à saúde.

#### Térreo

##### 1 – Sala de fisioterapia<sup>6</sup>:

- **Antes da reforma:** Uma parte do espaço era utilizado como sala de fisioterapia e outra como sala de pequenas cirurgias;
- **Após a reforma:** Parte do espaço foi convertido em sala de fisioterapia;
- **Uso atual:** Sala de fisioterapia.

##### 2 – Sala de medicação:

- **Antes da reforma:** O espaço era aproveitado para administração de medicamentos;
- **Após a reforma:** O local seria convertido em consultórios médicos;

---

6. Os condicionadores de ar centrais instalados na reforma do HPP na sala de fisioterapia, assim como nos demais espaços analisados, não estão sendo utilizados, sendo necessária para climatização dos ambientes a utilização de aparelhos do tipo *split*.



- **Uso atual:** Consultório Médico.

### 3 – Sala de curativo:

- **Antes da reforma:** A sala era aproveitada para o tratamento de lesões/curativos;
- **Após a reforma:** Seria adaptada para realização de radiografias;
- **Uso atual:** Foi retomada a função original (antes da reforma).

### 4 – Consultórios médicos:

- **Antes da reforma:** O local funcionava como consultório médico;
- **Após a reforma:** Os consultórios seriam adaptados para funcionamento de salas de repouso;
- **Uso atual:** Foi retomada a função original (antes da reforma).

### 5 – Recepção do Programa de Saúde da Família (PSF):

- **Antes da reforma:** Era utilizado como sala de espera;
- **Após a reforma:** Seria dividido em sala de recepção e sala de triagem;
- **Uso atual:** Sala de recepção e sala de triagem.

## 1º Andar

### 6 – Escovódromo:

- **Antes da reforma:** O local era aproveitado para realização de procedimentos relativos à escovação de dentes;
- **Após a reforma:** Seria utilizado para construção de banheiros;
- **Uso atual:** Almoxarifado.

### 7 – Sala de atendimento:

- **Antes da reforma:** O espaço era aproveitado para realização de triagens para atendimento odontológico;
- **Após a reforma:** Seria destinado para construção de banheiros;



- **Uso atual:** Almoxarifado.

#### 8 – Sala dos dentistas:

- **Antes da reforma:** A sala era utilizada para atendimento odontológico;
- **Após a reforma:** Seria convertida em sala de pequenas cirurgias;
- **Uso atual:** Sala de reuniões.

#### 9 – Cozinha:

- **Antes da reforma:** Funcionava como área de esterilização de material odontológico;
- **Após a reforma:** Seria convertida em cozinha;
- **Uso atual:** Cozinha.

#### 10 – Primeiro Banheiro:

- **Antes da reforma:** Banheiros;
- **Após a reforma:** Seria convertido em sala dos médicos;
- **Uso atual:** Escritório administrativo.

#### 11 – Recepção:

- **Antes da reforma:** O local funcionava como intermediação entre pacientes e atendimento médico;
- **Após a reforma:** Foi adaptado para servir de acesso a ala de enfermarias;
- **Uso atual:** Ocioso.

#### 12 – Auditório<sup>7</sup>:

- **Antes da reforma:** Funcionava o auditório;
- **Após a reforma:** Foi modificado para o funcionamento de salas enfermarias;
- **Uso atual:** Depósito de bens em geral.

---

<sup>7</sup> O gesso que reveste o auditório foi instalado durante a reforma do HPP. Entretanto, foram identificados pontos de infiltração. A Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) realizou reparos na estrutura de gesso por meio de uma empresa contratada. Todavia, parte do gesso cedeu mesmo após os reparos promovidos.



### 13 – Segundo Banheiro:

- **Antes da reforma:** Banheiro;
- **Após a reforma:** Ampliação do espaço do banheiro;
- **Uso atual:** Foi retomada a função original (antes da reforma).

### 2.2 Análise do efetivo aproveitamento das adequações promovidas para construção do HPP e dos eventuais danos causados ao erário delas decorrentes.

De início, é importante mencionar que nesse trabalho não serão discutidos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, de natureza eminentemente administrativa e técnica.

No intuito de nortear a análise em comento, foram elaboradas as questões de auditoria apresentadas no tópico 1.5 para apresentação das conclusões obtidas após a análise das evidências encontradas.

**Questão 01 – As adequações realizadas na estrutura do HPP foram devidamente aproveitadas pela Unidade Gestora Responsável visando ao atendimento pelo Sistema Único de Saúde?**

A primeira questão de auditoria objetiva constatar se as adequações realizadas para criação do HPP foram aproveitadas pela Unidade Gestora Responsável visando o atendimento pelo Sistema Único de Saúde. Nesse sentido, para melhor entendimento, é necessário apresentar o conceito e funcionamento do atendimento pelo Sistema Único de Saúde.

Sabe-se que o atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ocorre a partir de um modelo baseado na hierarquização das ações e serviços de saúde por níveis de complexidade<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://pensesus.fiocruz.br/atendimento>



Os casos menos urgentes são resolvidos em esferas que não cheguem a centros especializados de alta complexidade, ampliando a eficiência e a eficácia de todo o sistema. Segundo informações contidas no sítio eletrônico PenseSUS, o atendimento ao SUS:

(...)

“É realizado em três níveis de atenção: no primeiro, estão as Unidades Básicas ou Postos de Saúde, a “porta de entrada” ao SUS, onde são marcadas consultas e exames e realizados procedimentos menos complexos, como vacinação e curativos; no segundo, entendido como de média complexidade, estão as Clínicas, Unidades de Pronto Atendimento e Hospitais Escolas, que dão conta de alguns procedimentos de intervenção, bem como tratamentos a casos crônicos e agudos de doenças; e no terceiro, de alta complexidade, estão os Hospitais de Grande Porte, onde são realizadas manobras mais invasivas e de maior risco à vida”(..)?

Verificou-se, na vistoria realizada pela equipe, indícios de utilização de alguns ambientes pela atual gestão da Secretaria Municipal de Saúde. Todavia, houve a necessidade de adequações dos locais para o atual funcionamento, de acordo com as informações da atual Secretária de Saúde no Processo Administrativo nº 25.363/2022 (fls 26-27), Sra. Rosiane Scarpatt Tóffoli, que aduziu:

“Quanto à utilização atual do espaço adaptado na Unidade de Saúde de Barra do Riacho para destinação de Hospital de Pequeno Porte, temos a informar:

1) No primeiro piso, que em tese seria destinado aos leitos de enfermaria do Hospital de Pequeno Porte anunciado na gestão anterior, foram feitas adaptações para o retorno de atendimentos de 02 (duas) equipes de Estratégia de Saúde da Família -ESF.

Também no primeiro piso foi adaptado um espaço para funcionamento de 01 (um) consultório odontológico. As adaptações

---

<sup>9</sup> <https://pensesus.fiocruz.br/atendimento>



foram feitas por empresa prestadora de serviços junto à SEMOB, cujo custo pode ser informado pela referida Secretaria".

- **1º Andar**

Constatamos que o 1º andar não oferece serviços relacionadas ao atendimento da saúde pública. Verificou-se que o local era dividido em duas partes: uma como consultório odontológico e outra como auditório.

Atualmente, os antigos consultórios odontológicos são destinados a sala de reuniões e o antigo auditório encontra-se ocupado como depósito de equipamentos.

- **Térreo**

No térreo houve constatação de serviços relacionados à saúde pública, tendo em vista que há utilização de todo ambiente, distribuído entre salas de atendimento, salas de consultas médicas e consultórios odontológicos.

O espaço é dividido entre Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Básica de Saúde. Neste, houve adequações civis promovidas pelo Processo Administrativo nº 10.670/2020.

A equipe de trabalho não realizou visita técnica no ambiente destinado à Unidade Básica de Saúde, não sendo possível constatar, a princípio, se houve o efetivo aproveitamento das adequações realizadas.

- **Condicionadores de ar**

Em relação aos condicionadores de ar, foram identificados dois tipos de aparelhos: condicionadores centrais e condicionadores do tipo *split*. Os primeiros, foram adquiridos com o objetivo de refrigerar toda a estrutura do HPP e os demais para climatizar os ambientes internos.



Ressalta-se que foi necessária a contratação de pessoa jurídica para realizar as adequações civis visando a instalação dos condicionadores de ar e que, posteriormente, os equipamentos foram instalados pela pessoa jurídica contratada no bojo do Processo Administrativo nº 7.588/2020.

Durante a visita técnica, a equipe obteve a informação de que os condicionadores de ar centrais não estavam em funcionamento e que a climatização dos ambientes é realizada apenas pelos condicionadores de ar do tipo split. Dessa forma, constatou-se a ausência de aproveitamento nos condicionadores de ar centrais, configurada pelo não funcionamento.

Ademais, não há como atestar a confiabilidade da estrutura que suporta as condensadoras dos aparelhos centrais, haja vista que, por não se encontrarem em uso, não foram submetidos em razão dos movimentos vibratórios resultantes de sua utilização, tampouco foi constatado laudo ou avaliação que permitisse uma análise conclusiva. Nesta seara, é pertinente apontar que as imagens 23 e 24 do Apêndice A deste documento revelam uma estrutura de suporte com aparência rudimentar, sendo necessária uma avaliação por equipe técnica de profissional especializado em engenharia ou área correlata, de modo a subsidiar a Administração Pública através de relatório/laudo conclusivo acerca da qualidade/adequação da estrutura em comento, no que se refere ao fim ao qual foi destinada inicialmente.

#### **4. Conclusão**

Desse modo, não é possível concluir a existência de adequado e efetivo aproveitamento das adequações pela atual gestão, visando o atendimento pelo Sistema Único de Saúde.

Considerando a estrutura do 1º pavimento e os condicionadores de ar do tipo centrais, constatou-se a existência de indícios de mal aproveitamento das verbas públicas aplicadas para a realização das adequações, tendo em vista que o objetivo da despesa pública não foi alcançado, ou seja, o funcionamento do Hospital de Pequeno Porte.



**Questão 02 – Há indícios de prejuízo ao Erário municipal decorrentes das adequações realizadas no Hospital de Pequeno Porte?**

A segunda questão de auditoria tem por finalidade verificar a existência de indícios de prejuízo ao Erário municipal decorrente das adequações realizadas no Hospital de Pequeno Porte. Desse modo, vale trazer à baila a descrição dos fatos que caracterizam prejuízo ao Erário, conforme disposições contidas na Instrução Normativa nº 32/2014, do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

Art. 1º Tomada de contas especial é um processo instaurado pela autoridade administrativa competente, de ofício, depois de esgotadas as medidas administrativas internas, ou por determinação do Tribunal, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, quando caracterizado pelo menos um dos fatos descritos adiante:

(...)

III – ocorrência de extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa de valores e bens;

(...)

IV -prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Durante a visita técnica, a equipe constatou indícios de prejuízos causados em decorrência da construção do Hospital de Pequeno Porte.

**1) 1º Andar e térreo**

De início, foram verificados alguns sinais de malfeitorias decorrentes das obras realizadas no 1º andar da construção do HPP. Os banheiros encontram-se bloqueados devido ao entupimento da tubulação, além de uma sala vazia ao lado dos banheiros



com encanamento entupido, sobretudo por suposto descarte incorreto de resíduos de construção civil durante lavagem dos materiais de construção, alegação emanada da unidade responsável, que requer verificação por profissional habilitado.

Foram identificadas algumas luminárias quebradas instaladas no teto, não sendo possível identificar se a ocorrência se deve a incidente durante a execução da obra ou posterior a ela.

Outro ponto importante detectado se refere às avarias no teto do antigo auditório. O gesso encontra-se quebrado decorrência de vazamento de água, supostamente em decorrência de chuva.

Em relação às demais adequações realizadas na ala do térreo e do primeiro pavimento, a equipe de auditoria entendeu pertinente a apuração subsequente de indícios de prejuízo em ambientes nos quais ocorreram adequações combinadas com a necessidade de desfazimentos ou modificações posteriores.

Assim, caso seja constatada a necessidade de novas despesas públicas para realização de adequações em um mesmo ambiente, caracterizando um não aproveitamento do serviço realizado sucedido por retrabalho efetivamente realizado, o que, ressalvados os eventuais posicionamentos divergentes, poderiam configurar prejuízo ao Erário.

Nesse íterim, cabe trazer à baila o conceito de retrabalho. De acordo com o *Construction Industry Development Agency* (CIDA, 1995), o retrabalho é a execução de uma tarefa extra para atender requerimentos que não foram alcançados<sup>10</sup>. “O retrabalho ocorre quando um item é reprocessado para atender aos requerimentos originais, sendo tal reprocessamento feito através de complemento ou correção”<sup>11</sup>.

Ademais, o professor Júlio Nascif Xavier, em seu artigo publicado na Universidade Federal do Vale do São Francisco, conceitua retrabalho como: “repetições

---

<sup>10</sup> <https://www.scielo.br/j/gp/a/8mRPj8fRy7C6qzYQxCQnRqd/?lang=pt>

<sup>11</sup> <https://www.scielo.br/j/gp/a/8mRPj8fRy7C6qzYQxCQnRqd/?lang=pt>



ocasionadas por problemas ligados às seguintes falhas: Mão de Obra; Material; Problemas de Projeto; Problemas de Operação"<sup>12</sup>.

Segundo o docente, o indicador de retrabalho ou resserviço deve ser tomado em relação ao total de serviços executados, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Resserviço} = \frac{\text{Total de serviços repetidos}}{\text{Total de serviços executados}} \times 100(\%)$$

Nesse sentido, em tese, seria possível estimar o prejuízo ao Erário por meio do cálculo da taxa do resserviço/retrabalho. Entretanto, para calcular o percentual de retrabalho seria necessário que fossem identificados, com precisão, os serviços que foram refeitos bem como aqueles que foram aproveitados.

## **2) Condicionadores de ar**

Com relação aos condicionadores de ar adquiridos e instalados na estrutura do HPP, o servidor que acompanhou a equipe no trabalho de vistoria informou que a energia que dispõe o HPP não suporta todos os aparelhos ligados de modo simultâneo. Nesse sentido, há indícios de falta de planejamento e/ou mau uso de verbas públicas, caso os responsáveis técnicos possam efetivamente validar tal informação.

Por conseguinte, a existência de gastos públicos sem o devido aproveitamento dos serviços deles decorrentes revela a possibilidade de prejuízos ao Erário. Entretanto, no caso em comento é necessária uma avaliação cautelosa e conclusiva do que pode ou não ser considerado prejuízo.

## **3) Unidade de Saúde da Barra do Riacho (UBS Barra do Riacho)**

Quanto à reforma efetuada na Unidade de Saúde da Barra do Riacho, apesar da existência de indícios de possível relação de complementariedade entre as obras realizadas na UBS e as adequações promovidas no HPP, não foi possível constatar, a princípio, elementos que indicassem a ocorrência de dano ao Erário, considerando

---

<sup>12</sup> [http://www.univasf.edu.br/~castro.silva/disciplinas/MAN/indicadores\\_manutencao.pdf](http://www.univasf.edu.br/~castro.silva/disciplinas/MAN/indicadores_manutencao.pdf)



que a análise técnica teve seu escopo delimitado, e conseqüentemente a visita técnica, à área informada como correspondente ao HPP (1º andar e parte do térreo).

#### **4) Conclusão**

Durante a visita técnica, foram identificados diversos ambientes em que foram realizadas adequações, mas não foi possível ratificar se houve o desfazimento ou a alteração de serviço realizado, de modo que não se pode afirmar a ocorrência ou não de prejuízo.

Noutros locais, entretanto, foram constatados, durante a visita técnica, possíveis indícios da ocorrência de retrabalho/resserviço, mediante suposto desfazimento e/ou modificação dos serviços anteriormente executados, conforme relatado na ocasião da visita técnica e no despacho exarado pela atual gestora de saúde (fls 26-27 do Processo Administrativo nº 25.363/2022), especialmente em relação às alterações das funções inicialmente planejadas para os ambientes, o que se recomenda uma verificação detida e conclusiva por profissional especializado.



### 3. Considerações finais

A criação do Hospital de Pequeno Porte no distrito de Barra do Riacho decorre de decisão administrativa da gestora responsável pela Secretaria Municipal de Saúde, haja vista que, conforme ressaltado, a Prefeitura Municipal de Aracruz adota a desconcentração administrativa.

Após a inauguração do hospital, foi instaurado o processo administrativo nº 3.128/2021, que apontou inconformidades em sua criação. Com essas informações, promoveu-se a representação ao Tribunal de Contas do Espírito Santo, encaminhada pelo atual Prefeito Municipal, em face do ex-prefeito e da ex-secretária municipal de saúde.

Nesse contexto, a fiscalização extraordinária foi originada em decorrência das medidas administrativas referidas no Acórdão 01231/2022-5 – 2ª Câmara, da Egrégia Corte de Contas do Estado do Espírito Santo. No escopo dos trabalhos, a equipe de auditoria delimitou a atuação nos processos administrativos relacionados às adequações promovidas no HPP, sendo eles: Processo nº 5.986/2020; Processo nº 7.588/2020; Processo nº 10.670/2020 e Processo nº 10.666/2020.

Considerando os processos acima citados, o valor total gasto foi de R\$ 1.394.574,72 (um milhão, trezentos e noventa e quatro mil, quinhentos e setenta e quatro reais e setenta e dois centavos).

A despesa pública realizada não atendeu a finalidade à qual se destinava, que consistia na entrega do Hospital de Pequeno Porte à população para prestação de serviços de saúde, especialmente para atendimento da demanda decorrente da pandemia de Covid-19, haja vista que parcela das despesas tiveram como fulcro a Lei Federal nº 13.979/2020.

**Há indícios, portanto, de mal aproveitamento das verbas públicas utilizadas para a promoção das adequações de obras e serviços de engenharia, compra e instalação de condicionadores de ar, o que, no entanto, requer uma avaliação criteriosa, em sede de Tomada de Contas Especial, para a identificação dos responsáveis, apuração de valores devidos e, se for o caso, ressarcimento ao erário, ou aplicação de multa.**



#### **4. Propostas de Encaminhamento**

De forma a evitar e/ou corrigir irregularidades e impropriedades, as propostas de encaminhamento são recomendações que a equipe de auditoria demonstra serem necessárias para sanar evidências identificadas, com objetivo de contribuir com boas práticas administrativas.

Essas orientações se devem ao fato de que a equipe de auditoria não pode alegar ter descoberto a única solução para sanar o problema identificado (ISSAI 3000/2.1). Por consequência, a equipe destaca possíveis medidas que podem ser adotadas pelos gestores.

Por todo o exposto, recomenda-se:

1. Instaurar Tomada de Contas Especial para caracterização dos responsáveis e, se possível, ressarcimento dos danos causados, sendo ela composta preferencialmente por, no mínimo, um profissional de Engenharia Civil;
2. Dar conhecimento do resultado final do processo de apuração ao Tribunal de Contas do Espírito Santo, observados os prazos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 32/2014;
3. Avaliar a efetiva pertinência das obras relativas à "Unidade Básica de Saúde da Barra do Riacho", em relação ao objeto "Hospital de Pequeno Porte de Barra do Riacho";
4. Promover uma análise técnica minuciosa por parte de profissional especializado, em sede de Tomada de Contas Especial.

Aracruz/ES, 13 de março de 2023.

**LUCAS DIAS NORONHA**  
Auditor de Controle Interno  
Líder de Equipe de Auditoria

**Controladoria**



**PREFEITURA**  
**ARACRUZ**

**JOÃO IGNÁCIO BORGÓ VIEIRA**

Auditor de Controle Interno  
Líder de Equipe de Auditoria

**VÍTOR DE CARVALHO VECCHI**

Gerente de Auditoria  
Coord./supervisor da Equipe de Auditoria

Aprovado por:

**LUÍS FERNANDO MENDONÇA ALVES**

Controlador-Geral do Município

APÊNDICE A – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO

Relatório fotográfico da visita à Unidade de Pronto Atendimento.



Figura 1 - Sala de fisioterapia - vista externa (térreo).



Figura 2 - Sala de fisioterapia – vista interna (térreo).



Figura 3 - Sala de curativos - vista externa (térreo).

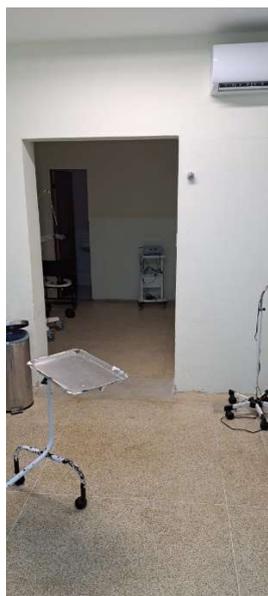


Figura 4 – Sala de curativos – vista interna (térreo).



*Figura 5 - Salas de atendimento médico (térreo).*



*Figura 6 - Salas de atendimento médico (térreo).*



*Figura 7 - Sala de recepção (térreo).*



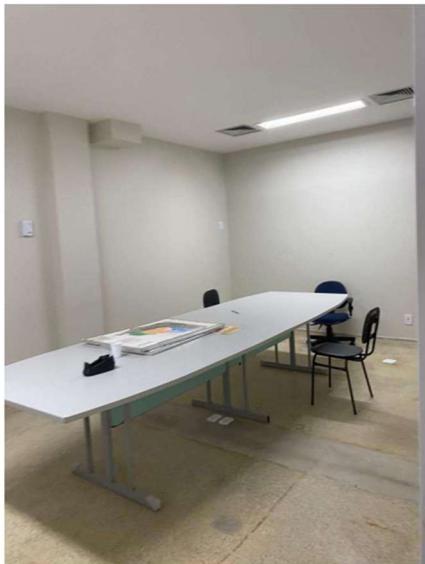
*Figura 8 - Sala de triagem (térreo).*



*Figura 9 - Antigo escovódromo - 1º andar.*



*Figura 10 – Antigo escovódromo - vista frontal - 1º andar.*



*Figura 11 - Sala de reuniões - 1º andar.*



*Figura 12 - Sala de reuniões - 1º andar.*



Figura 13 - Escritório administrativo - 1º andar.

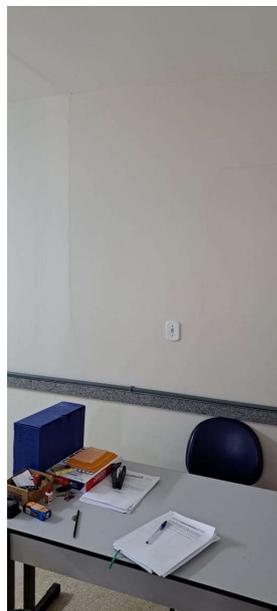


Figura 14 – Mesa do escritório administrativo - 1º andar.



Figura 15 – Construção da recepção - 1º andar.



Figura 16 - Recepção- vista externa - 1º andar.



*Figura 17 – Antiga Recepção - vista interna – 1º andar.*

*Figura 18 - Cozinha do 1º andar.*



*Figura 19 - Parte interna do antigo auditório – 1º andar.*

*Figura 20 – Teto do antigo auditório – Sala 2 – 1º andar.*



*Figura 21 – Construção do Banheiro – 1º andar.*



*Figura 22 – Banheiro localizado no 1º andar.*



*Figura 23 e 24 – Estrutura que suporta as condensadoras dos aparelhos de ar-condicionado.*