

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602560

Sumário Executivo Alto Paraíso/RO

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre nas Ações de Governo executadas no Município de Alto Paraíso em decorrência da V03 º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Estado de Rondônia sob a responsabilidade de órgãos e entidades estaduais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 01/08/2016 a 05/08/2016.

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

População:	17135
Índice de Pobreza:	23,42
PIB per Capita:	9.432,62
Eleitores:	9817
Área:	2652

Fonte: Sítio do IBGE.


Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	1	181.000,00
TOTALIZAÇÃO MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO		1	181.000,00
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	2	752.132,71
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	752.132,71
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	401.030,95
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	401.030,95
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		4	1.334.163,66

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 19 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



Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Estado de Rondônia, no âmbito da Fiscalização de Entes Federativos, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

No âmbito do Ministério da Educação, foi fiscalizada a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, especificamente no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Quanto ao Pnae, que no Município de Alto Paraíso é executado de forma descentralizada, ou seja, os recursos são geridos por membros vinculados às escolas, foram identificadas as seguintes impropriedades: a) Cobrança mensal de tarifas bancárias em contas correntes que recebem recursos do PNAE, apesar de elas serem isentas de taxaço; b) Pagamento de despesas antes da entrega de gêneros alimentícios; c) Falta de controle de estoque; d) Número insuficiente de merendeiras e de nutricionistas; e e) Problemas nas estruturas de armazenamento, preparo e fornecimento de merenda nas escolas.

Quanto ao Pnate, os recursos são utilizados para o pagamento de empresas contratadas para o transporte escolar e uma pequena parcela para manutenção dos veículos próprios da Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO. Na execução deste programa foram identificadas as seguintes irregularidades: a) Ausência de comprovação de recolhimento de contribuição previdenciária e trabalhista; b) Retenção das carteiras de trabalho dos funcionários; c) Itens obrigatórios constantes na planilha de custo não atendida pela contratada; d) Divergência entre as rotas executadas pelas empresas contratadas e e) Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.

No âmbito do Ministério da Saúde, foi fiscalizada a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Saúde FNS especificamente nas ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Na execução dessas ações foram identificadas as seguintes irregularidades: a) Não utilização de conta única e exclusiva na gestão dos recursos do Bloco de Vigilância e Saúde; b) Não utilização do Sistema Informação de Insumos Estratégicos (SIES) como forma de controle interno administrativo; c) Inseticidas utilizados após a data de validade; e d) Ausência de oferta de treinamento para Agentes de Combate às Endemias (ACE).

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi fiscalizado a aquisição de patrulha mecanizada por intermédio do Convênio nº 43319/2014/MAPA/CAIXA (SIAFI Nº 811081), no qual foram identificadas as seguintes irregularidades: a) Desvio de finalidade da patrulha mecanizada; b) Falta de conservação equipamentos; e c) falta de instrumento para avaliar efetividade da patrulha na comunidade.

Ordem de Serviço: 201602446

Município/UF: Alto Paraíso/RO

Órgão: MINIST. DA AGRICUL., PECUARIA E ABASTECIMENTO

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 811081

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 181.000,00

1. Introdução

Foi objeto da presente fiscalização o convênio nº 43319/2014 (Siafi nº 811081) - patrulha mecanizada - executado com recursos federais no município de Alto Paraíso, Estado de Rondônia, referente ao ano 2015. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016, visando à inspeção sobre a execução do programa sob diversos aspectos, entre eles, o efetivo acesso e utilização dos equipamentos pelos munícipes e a conservação dos mesmos.

O objetivo do Convênio é garantir o acesso aos equipamentos; a melhoria na economia rural dos produtores rurais com aptidão ao PRONAF e as associações e agroindústrias constituídas de famílias que sobrevivam da agricultura familiar, melhorando o aspecto rural do município, possibilitando escoamento da produção, oferecendo melhoria nos serviços de preparo do solo, manejo e plantio.

O valor transferido diretamente ao município fora feito em parcela única. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados ao município tem como base o valor do convênio que foi de R\$ 175.500,00, tendo como contrapartida o valor de R\$ 3.500,00.

Cabe destacar que a execução do programa no município citado, ocorre na forma de execução direta, através da Secretaria Municipal de Agricultura, Indústria e Comércio - Semagri – por meio de servidor municipal habilitado e treinado para tanto, e sob vigilância e fiscalização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

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. DESVIO DE FINALIDADE DA PATRULHA MECANIZADA

Fato

No período de 01 a 05 de agosto de 2016, foi realizada fiscalização in loco sobre a patrulha mecanizada, Convênio nº 43319/2014/MAPA/CAIXA (SIAFI Nº 811081), no município de Alto Paraíso - RO, visando atender à Solicitação de Fiscalização nº 201602446, tendo como finalidade verificar o estado de conservação, a efetiva utilização e os benefícios obtidos decorrentes da utilização das máquinas adquiridas.

A patrulha mecanizada em Alto Paraíso é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Agricultura, Indústria e Comércio – Semagri e sob a fiscalização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS.

Houve constatação que a municipalidade vem utilizando de forma incorreta o equipamento, com desvio de finalidade, para atividades distintas das quais foram assumidas para a aquisição, conforme justificativa apresentada no Anexo III-A do supracitado convênio, descrito a seguir:

“PLANO DE USO E SUSTENTABILIDADE DO EMPREENDIMENTO CONTRATADO:

PATRULHA MECANIZADA

Quanto à relação de beneficiário diretos e indireto não serão quantificados neste plano de uso, pois os bens serão empregados diretamente na Secretaria Municipal de Agricultura, atendendo diretamente as necessidades em geral desta pasta e indiretamente todos os produtores e produtoras com aptidão ao PRONAF, bem como, as associações e Agroindústrias constituídas por famílias que sobrevivem da agricultura familiar. Esperam-se beneficiar toda população rural do município, com melhoria na economia rural para as famílias de pequenos produtores rurais, aquecendo a economia local, melhorando o aspecto rural do município, possibilitando escoamento da produção, gerando emprego e renda em regiões rurais, oferecendo melhorias nos serviços de preparo do solo, plantio, apoio de infraestrutura no modo geral. Estas ações serão objeto de fiscalização do CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável), que acompanhará todos os trabalhos, bem como será parte na elaboração dos projetos a ser desenvolvido pela SEMGRI (Secretaria Municipal de Agricultura Indústria e Comércio) ”. (sic)

E segundo o controle de uso da patrulha mecanizada, há catorze registros em que a municipalidade vem a utilizado de forma diversa da prevista (como, por exemplo, limpeza de área da Prefeitura), conforme figura a seguir:

Figura 01 – Controle de uso da patrulha mecanizada

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAÍSO			
SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA INDÚSTRIA E COMÉRCIO – SEMAGRI			
FICHA DE ATENDIMENTO INDIVIDUAL - FAI			
VEÍCULO/PLACA:	HOD. INICIAL:	HOD. FINAL:	DIST. DO ESCRITÓRIO:
CA 2E 80	147.8	753.7	
IDENTIFICAÇÃO DO ESTABELECIMENTO			
ASSOCIAÇÃO	AGROINDÚSTRIA	VIVEIRO	
COOPERATIVA	MEIOS DE COMUNICAÇÃO	X TERRELOS DA PREFEITURA	
ESCOLA	PROPRIEDADE RURAL		
NOME/RAZÃO SOCIAL:	CPF/CNPJ:		
CADASTRAMENTO	X PREST. SERVIÇOS COM GRAD. AGRADADA		
OCORRÊNCIAS / DESCRIÇÕES / TEMAS ABORDADOS / RECOMENDAÇÕES			
1. LIMPEZA DE ÁREA DA PREFEITURA MUNICIPAL, TOTALIZANDO 15.600 m ² . LIMPEZA FEITA COM GRAD. AGRADADA PER-FAZENDO UM TOTAL DE 53 HORAS TRABALHADAS.			

Fonte: Dados disponibilizados pela Semagri

Cabe ressaltar que o uso dos equipamentos em finalidade diversa da prevista em convênio poderá ensejar em não aprovação da prestação de contas, conforme estabelece o artigo 82, § 1º, alínea ‘b’ da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011:

“Art. 82. A Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo do concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;”

Diante do exposto, vê-se que a patrulha mecanizada não está totalmente voltada à finalidade para a qual foi adquirida, sendo usada para trabalhos que não estão abarcados no convênio concedente.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar por meio do Ofício nº 15.403/2016/CGU-Regional/RO, de 26 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO não apresentou manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.2. FALTA DE CONSERVAÇÃO DE EQUIPAMENTOS

Fato

Inicialmente, foram feitas cotações para avaliar se a compra se deu por um preço justo. Assim, foram realizadas, pela equipe de auditoria, três cotações (sendo que uma empresa até o momento não entregou), e pelo constatado, os equipamentos que foram comprados estão dentro da média de preço de mercado, conforme o termo de referência e as cotações do Pregão Eletrônico 26/CPL/2015 do processo administrativo 1-385 SEMAGRI/ 2015.

Foi verificado, que os equipamentos encontrados no município se referem aos mesmos das notas fiscais, conforme fotos tiradas no local. Com relação à conservação dos equipamentos os mesmos não estão com aparência de deteriorados, apresentando bom estado de conservação. Inclusive o trator passa por revisões regulares de fábrica, conforme constam em anexo do Ofício 007/DJA/2016, contendo informações do gestor à época a frente da SEMAGRI.

Contudo, existem equipamentos já danificados e que não foram consertados, conforme fotos a seguir:

Foto 1 – Grade niveladora série 15/1708 com uma das paletas quebradas



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 01 de agosto de 2016.

Fotos 2, 3 e 4 – distribuidor de calcário (série 15/1707), o engate está quebrado e guardado dentro do equipamento; e o eixo está quebrado.



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 01 de agosto de 2016.

Ressalta-se que não existe local adequado para a guarda da patrulha mecanizada. Foram encontrados os equipamentos em 03 lugares distintos, conforme ilustrações abaixo:

*Fotos 5 e 6 – Trator (chassi HCC7FA80JFCY41804), perfurador de solo e uma broca (série 15/1709) encontrados na casa do operador da patrulha, CPF: ***.989.459-**. O mesmo possui termo de responsabilidade e guarda do material.*



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 01 de agosto de 2016.

Fotos 7 – Duas brocas (série 15/1709) localizada no interior das dependências da Semagri.



Foto 8 – Grade de 28 paletas (série 15/1708) localizada no pátio externo da Semagri.



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 01 de agosto de 2016.

A Grade aradora série 15/1706 e o distribuidor de calcário série 15/1707 estavam em local diverso, conhecido como Jericódromo, pertencente à prefeitura.

Foto 9 – Grade aradora (série 15/1706)

Foto 10 - Distribuidor de calcário (série



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 01 de agosto de 2016.

Os materiais estão sobremaneira expostos a intempéries, bem como ações de vândalos e furtos, por falta de um local adequado de guarda.

O que foi visto contrasta com a norma reguladora dos convênios que determina a conservação dos equipamentos objeto do repasse, segundo Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011:

“Art. 6º Ao conveniente compete:

XII - operar, manter e conservar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos decorrentes do convênio, após a execução do convênio”;

Há a obrigação do gestor municipal de orientar os demais usuários e/ou beneficiários quanto às boas práticas de uso e conservação dos equipamentos, segundo portaria retro:

“Art. 6º omissis:

X - estimular a participação dos beneficiários finais na elaboração e implementação do objeto do convênio, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos”.

Em conclusão, o gestor vem descumprindo às regras norteadoras do convênio, de acordo com as imagens dos equipamentos, pela falta de guarda e conservação adequada dos mesmos.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar por meio do Ofício nº 15.403/2016/CGU-Regional/RO, de 26 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO não apresentou manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.3. 3 FALTA DE INSTRUMENTO PARA AVALIAR A EFETIVIDADE DA PATRULHA NA COMUNIDADE.

Fato

A patrulha mecanizada em Alto Paraíso é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Agricultura, Indústria e Comércio – Semagri e está sob a fiscalização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS.

Conforme Ofício 005/DJA/2016, de 02 de agosto de 2016, encaminhado pelo gestor à época a frente da Semagri, não há nenhum tipo de controle/instrumentos para verificar a efetividade dos resultados concretos do convênio:

“Senhor, ao tempo em que cumprimento vossa senhoria sirvo-me do presente para informar que a SEMAGRI não possui instrumento de avaliação que possa precisar os resultados concretos das atividades desenvolvidas a partir da celebração do convênio supramencionado conforme o solicitado no item 1.6 da solicitação de fiscalização de número 01201602446. Portanto, as atividades em questão possuem ainda um curto período de execução cujos objetivos a serem alcançados ainda estão em curso por se tratar de atividades de produção hortifrutaria com maior ênfase na produção de legumes, o qual ciclo de produção está em curso, portanto após sacramentar as colheitas possa se apresentar os dados concretos para tal avaliação. Neste caso a SEMAGRI conta com apoio da EMATER e IBGE que uma vez por ano reúne os dados e produz documento oficial do desenvolvimento da produção local. As atividades do programa aqui mencionado será objeto de avaliação na próxima reunião como uma nova atividade potencializada no setor da agricultura familiar de Alto Paraíso/RO.

Esta reunião acontece sempre no primeiro trimestre de cada ano, a próxima deve acontecer no primeiro trimestre de 2017.

Alto Paraíso/RO 02 de agosto de 2016” (sic).

Em conversa com o presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), CPF: ***.088.492-**, e o tratorista, CPF: ***.989.459-**, responsável pela guarda, conservação e utilização do trator, fomos informados de que aquele tipo de trator não é adequado para as atividades fins do convênio pela estrutura física do local e as atividades que são desenvolvidas, e suas especificações não atendem de maneira adequada, como por exemplo, o tanque de combustível é de plástico e fica do lado esquerdo do motorista, de forma externa, podendo ser com certa facilidade perfurado. Contudo, a fragilidade apontada deve-se ao fato de o termo de referência não ter sido adequado à realidade local.

Quanto à utilização dos equipamentos, foi constatado, de acordo com entrevista realizada com beneficiários (amostra extraída do controle de uso das máquinas), que não há óbice na utilização, e que houve uma melhora na cadeia produtiva, tendo em vista que sem os referidos equipamentos não haveria condições de os mesmos arcarem com as despesas para

preparar a terra. Todavia, há cobrança do óleo diesel que é utilizado, ou seja, os agricultores que utilizam o maquinário, deverão abastecê-lo. A grande questão que se observa é a falta de controle quanto ao uso do combustível que é cobrado dos produtores rurais.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar por meio do Ofício nº 15.403/2016/CGU-Regional/RO, de 26 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO não apresentou manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

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

3. Conclusão

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Estado de Rondônia, especificamente no município de Alto Paraíso, constataram-se diversas falhas relativas à utilização e conservação dos equipamentos. Dentre estas, destacam-se falta de manutenção, pois alguns equipamentos, apesar do pouco tempo de uso, estão avariados e não foram tomadas medidas para o conserto; desvio de finalidade dos equipamentos - a prefeitura vem utilizando a patrulha para trabalhos diversos do estabelecido em convênio, como limpeza de campo aberto, e canteiros dentro da cidade, e, falta de local adequado para a guarda dos equipamentos.

Ordem de Serviço: 201602000

Município/UF: Alto Paraíso/RO

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 266.232,00

1. Introdução

A presente fiscalização corresponde à análise da política pública concernente à Ação de Governo denominada Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica. Trata-se da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no âmbito do Município de Alto Paraíso/RO. A verificação teve como escopo o período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2016, cujos trabalhos de campo ocorreram de 01 a 05 de agosto de 2016. O valor fiscalizado corresponde ao montante de R\$ 266.232,00.

Em suma, o objetivo do PNAE é apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos. Para tanto, levam-se em consideração os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados.

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. Valores per capita do PNAE sem reajuste há mais de quatro anos.

Fato

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) visa garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O PNAE tem caráter suplementar (cf. art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal). Ele sinaliza o dever das três esferas federativas (União, Estados e Municípios) com a educação, cuja efetividade perpassa pela garantia de “atendimento em creche e pré-escola às crianças até cinco anos de idade” (inciso IV) e de “atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII).

Nesse sentido, os valores transferidos são calculados de acordo com as matrículas em cada etapa e em cada modalidade da educação básica, apuradas pelo censo escolar do ano anterior ao do atendimento. O repasse é feito em até dez parcelas mensais e cada parcela corresponde a vinte dias de aula.

No que diz respeito ao cálculo, o montante de recursos financeiros destinados a cada entidade executora corresponde ao resultado da soma dos valores a serem repassados por aluno (*per capita*), observando a seguinte fórmula:

$$VT = A \times D \times C$$

Sendo:

VT = Valor a ser transferido; A = Número de alunos; D = Número de dias de atendimento; e C = Valor *per capita* para a aquisição de gêneros para o alunado.

Historicamente, nos últimos dez anos, houve alguns reajustes no valor *per capita* para a aquisição de gêneros alimentícios. Todavia, os aumentos ocorridos foram irrisórios, conforme se pode adiante verificar:

Quadro – Valor repassado pela União a Estados e Municípios por dia letivo para cada aluno.

Descrição	Maio / 2006	Julho / 2009	Janeiro / 2010	Junho / 2012	Junho / 2013
Alunos matriculados na pré-escola	R\$ 0,22	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,50	R\$ 0,50
Alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na educação de jovens e adultos	R\$ 0,22	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,30
Alunos matriculados em creches	R\$ 0,22	R\$ 0,22	R\$ 0,60	R\$ 1,00	R\$ 1,00
Alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos	R\$ 0,44	R\$ 0,44	R\$ 0,60	R\$ 0,60	R\$ 0,60
Alunos participantes do Programa Mais Educação.	-	R\$ 0,66	R\$ 0,90	R\$ 0,90	R\$ 0,90

Fonte: art. 19, II, da Resolução FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006; art. 30, II, da Resolução FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009; art. 1º e 2º da Resolução FNDE nº 67, de 28 de dezembro de 2009; art. 1º e 2º da Resolução FNDE nº 8, de 14 de maio de 2012; art. 38, II, da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Nota-se que, desde junho de 2012, os alunos atendidos pelo PNAE não foram alcançados por reajustes no numerário recebido por suas escolas. Nesses quatro anos de estagnação no valor unitário, a inflação corroeu o poder aquisitivo das unidades de ensino que dependem do recurso federal para aquisição de merenda.

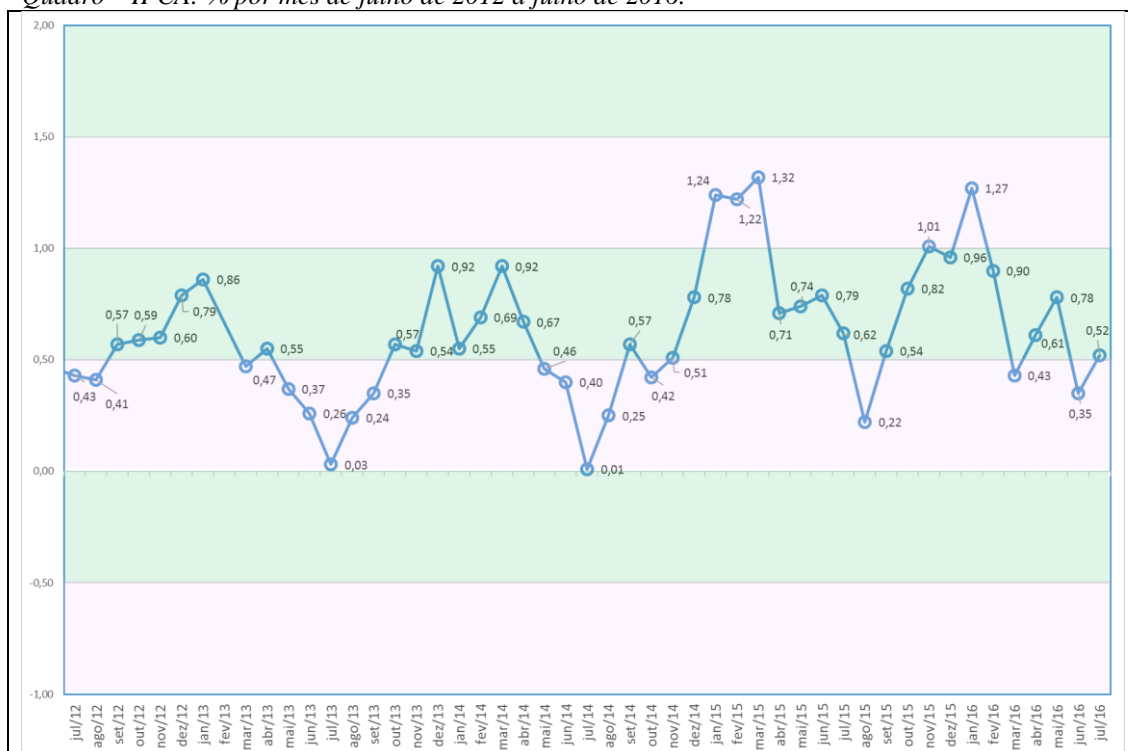
Nesse sentido, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), em matéria publicada em seu sítio eletrônico, no dia 03 de março de 2016, especificamente para a pré-escola, com valor congelado há mais de quatro anos em R\$ 0,50 centavos:

“Se esse valor fosse corrigido pela inflação, em janeiro de 2016 estaria em R\$ 0,65 centavos, ou seja, a defasagem acumulada é de 30,8%. De fato, o governo federal não atualiza os valores per capita do PNAE de acordo com a inflação anual. Na prática, esses valores têm sido reajustados sem periodicidade e critérios predefinidos. A consequência disto é a acentuação constante da insuficiência dos recursos federais em relação ao alto custo do programa de alimentação escolar.”

A propósito, isso pode ser confirmado pelos instrumentos oficiais de aferição inflacionária utilizados pelo governo federal, produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Um deles é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o qual, entre julho de 2012 (mês seguinte ao último reajuste do PNAE) e julho de 2016 (último mês de atualização do índice pelo IBGE até o fechamento deste relatório), teve variação mensal de 0,01% (julho/2014) a 1,32% (março/2015). O seguinte gráfico sinaliza as altas e baixas desse índice:

Quadro – IPCA: % por mês de julho de 2012 a julho de 2016.



Fonte: Consulta realizada em 15 de agosto de 2016 no site do IBGE. Abrangência geográfica filtrada: Brasil. Categoria selecionada: índice geral. Link: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=11&op=0&vcodigo=IA59&t=ipca-indice-geral->

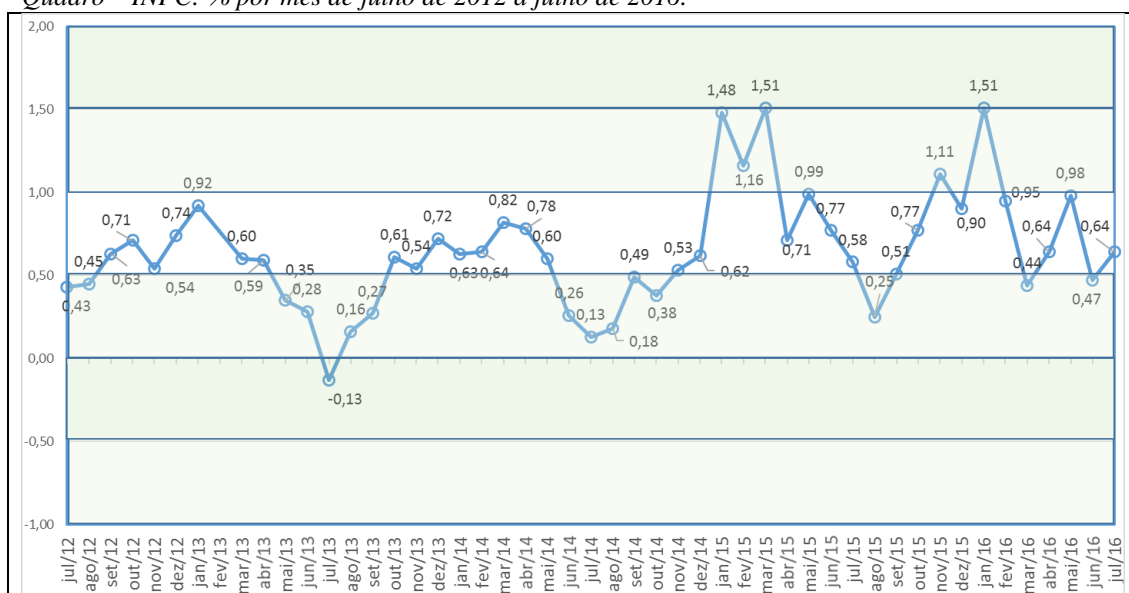
grupos-produtos-servicos

* O IPCA objetiva medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos.

Prosseguindo à análise do IPCA, ao realizar a soma, mês a mês, das oscilações no período acima reproduzido, chega-se à conclusão de que a inflação alcançou o patamar de 30,43%, consoante informações disponíveis no site do IBGE. Nota-se que esse dígito é bem aproximado em relação àquele levantado pela CNM em março de 2016 (30,8%).

Adicionalmente, ressalta-se ainda a aferição feita por outro indicador: o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A seu respeito, pontua-se que, no aludido quadriênio, houve variação mensal de -0,13% (julho/2013) a 1,51% (março/2015 e janeiro/2016). O seguinte gráfico sinaliza as altas e baixas do citado índice:

Quadro – INPC: % por mês de julho de 2012 a julho de 2016.



Fonte: Consulta realizada em 15 de agosto de 2016 no *site* do IBGE. Abrangência geográfica filtrada: Brasil. Categoria selecionada: índice geral. Link:

<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=11&op=0&vcodigo=PC52&t=inpc-indice-geral-grupos-produtos-servicos>

* O INPC objetiva indicar a variação dos preços no mercado varejista, mostrando, assim, o aumento do custo de vida da população. Esse índice mede uma faixa salarial mais baixa do que o IPCA (até 5 salários mínimos, diante dos 40 salários mínimos do IPCA). Por essa razão, a alteração de preços de serviços e produtos básicos é mais sentida no INPC.

No que concerne à série histórica do INPC, entre julho de 2012 (mês seguinte ao último reajuste do PNAE) e julho de 2016 (último mês de atualização do índice pelo IBGE até o fechamento deste relatório), o saldo inflacionário acumulado para o período atingiu 31,36%. De igual modo, percentual também próximo ao levantado pela Confederação Nacional de Municípios (30,8%).

Ante o exposto, tendo como referência todos esses valores, é possível afirmar com segurança que as escolas perderam em torno de trinta por cento do poder aquisitivo para compra de gêneros alimentícios decorrentes do PNAE. Ilustrativamente:

Quadro – Comparativo entre a inflação oficial e o reajuste do PNAE.

Descrição	Percentual
IPCA Geral de julho/2012 a julho/2016	30,43%
INPC Geral de julho/2012 a julho/2016	31,36%
Reajuste do PNAE de julho/2012 a julho/2016	0,00%

Se o percentual de inflação fosse arredondado (para trinta por cento, por exemplo) e ele fosse tomado como parâmetro para reajustar os valores do PNAE, em julho de 2016, ainda que insuficientes para suprir a demanda de uma merenda de qualidade, eles deveriam corresponder ao seguinte:

Quadro – Valores do PNAE reajustados em 30%.

Descrição	Julho / 2016
Alunos matriculados na pré-escola	R\$ 0,65
Alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na educação de jovens e adultos	R\$ 0,39
Alunos matriculados em creches	R\$ 1,30
Alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos	R\$ 0,78
Alunos participantes do Programa Mais Educação.	R\$ 1,17

Quanto ao cenário real (cf. Quadro – Valor repassado pela União a Estados e Municípios por dia letivo para cada aluno.), com valores potencialmente defasados e corroídos pela inflação, o Município de Alto Paraíso/RO recebeu do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre janeiro de 2015 e junho de 2016 (espaço temporal este definido como escopo do presente trabalho), R\$ 367.200,00, sendo R\$ 198.920,00 no ano passado e R\$ 168.280,00 nos primeiros sete meses deste exercício.

Conforme informações disponíveis no sítio eletrônico do Fundo, houve repasse financeiro para quatorze unidades de ensino (treze escolas e uma creche) com a responsabilidade de aplicar os recursos do PNAE, com a posterior prestação de contas. Daquele total, foram selecionadas nove para vistoria in loco, número correspondente a uma amostra de 64%, cuja relação segue adiante:

Quadro 1 – Escolas visitadas pela equipe de fiscalização.

Escola	Nível de ensino	Valor recebido em 2015	Valor recebido em 2016 (até julho)
EMEF Aluísio Magalhaes	Fundamental 9 anos	4.440,00	3.900,00
EMEF Dona Tereza Cristina	Fundamental 9 anos	3.840,00	3.300,00
EMEF Maurício de Nassau	Fundamental 9 anos	15.720,00	15.960,00
EMEF Osvaldo de Andrade	Fundamental 9 anos	14.700,00	13.500,00
EMEF Padre Ângelo Spadari	Fundamental 9 anos	13.140,00	11.460,00
EMEF Ribeiro Couto	Fundamental 9 anos	12.660,00	10.920,00

EMEF União do Alto Alegre	Fundamental 9 anos	16.200,00	14.580,00
EMEIEF Rogério da Silva Goncalves	Fundamental 8 anos	13.860,00	10.800,00
EMEIEF Rogério da Silva Goncalves	Fundamental 9 anos	30.120,00	30.480,00
EMEIEF Rogério da Silva Goncalves	Pré-escolar	7.600,00	120,00
EMEIEF Rogério da Silva Goncalves	Mais educação	12.720,00	8.100,00
EMEIEF Santa Marcelina	Fundamental 9 anos	24.780,00	25.860,00
EMEIEF Santa Marcelina	Pré-escolar	7.900,00	6.400,00
EMEIEF Santa Marcelina	Mais educação	7.200,00	-
Subtotal		184.880,00	155.380,00
Total		340.260,00	

Fonte: FNDE. Opção “Liberações – consultas gerais”. Acesso realizado em 09 de agosto de 2016.

Link: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc

Em 2015, não houve falta de merenda escolar em Alto Paraíso/RO. Todavia, isso não é mérito do governo federal. Mediante entrevista com os diretores, verificou-se que, naquele exercício, a Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia (EMATER-RO) complementou o cardápio com o fornecimento de frutas, verduras e legumes, segundo os diretores das escolas visitadas.

Em 2016, sem essa complementação estadual de gêneros alimentícios, algumas escolas precisaram adaptar, dia a dia, os cardápios, a fim de não faltar merenda, tendo em vista a insuficiência do repasse federal.

Em decorrência disso, a partir de setembro deste ano, existe o potencial risco de não haver alimentação escolar em algumas unidades de ensino de Alto Paraíso/RO, dentre as quais destacamos a Escolas Rogério da Silva Gonçalves e Ribeiro Couto (cf. Ofício nº 025/EMEIEFRSG, de 10 de junho de 2016, Ofício nº 026/EMEIEFRSG, de 27 de junho de 2016, Ofício nº 05/E.M.E.F.Ribeiro Couto/2016, de 20 de julho de 2016).

Por derradeiro, ao realizar a avaliação da execução desse programa de governo, conclui-se que há evidente inércia do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para corrigir o valor *per capita* repassado pela União no âmbito do PNAE (defasagem superior a quatro anos), cuja atualização, caso ocorresse e acompanhasse, ao menos, a inflação oficial, aumentaria o poder aquisitivo das unidades executoras do referido programa e reduziria seus riscos.

2.1.2. Débitos indevidos de tarifas bancárias em contas correntes do PNAE, no valor de R\$5.668,60

Fato

De acordo com a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, a transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação não tem necessidade “*de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios*”. O processamento desse repasse deve seguir algumas regras, dentre as quais:

“Art. 38

[...]

IX - nos termos dos Acordos de Cooperação Mútua celebrados entre o FNDE e os bancos parceiros, a EEx. é isenta do pagamento de tarifas bancárias, fornecimento de extratos bancários, cartão magnético ou quaisquer taxas similares referentes à manutenção e movimentação da conta corrente aberta para as ações do PNAE”

Todavia, verificou-se que essa regulamentação não foi observada. Mediante análise da documentação referente à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Alto Paraíso/RO, constatou-se que, nas nove unidades de ensino fiscalizadas (64% de um total de quatorze), houve cobrança de tarifas bancárias (manutenção conta ativa, DOC/TED, transferência de recursos E/I) em cada conta aberta a título de gerenciamento de recursos do PNAE.

No período sob análise (janeiro de 2015 a julho de 2016), o prejuízo apurado está consolidado na tabela a seguir:

Quadro – Soma dos valores cobrados a título de tarifa bancária por escola.

Escola	Valor (R\$)
EMEF Aluísio Magalhães	611,55
EMEF Dona Tereza Cristina	636,77
EMEF Maurício de Nassau	603,84
EMEF Osvaldo de Andrade	31,90
EMEF Padre Ângelo Spadari	905,30
EMEF Ribeiro Couto	616,57
EMEF União do Alto Alegre	590,44
EMEIEF Rogério da Silva Gonçalves	608,48
EMEIEF Santa Marcelina	1.063,75
Total	5.668,60

Fonte: extratos bancários fornecidos pelas unidades de ensino visitadas

Essa situação comprometeu e continua comprometendo diretamente a aquisição da merenda escolar, uma vez que interfere negativamente na gestão dos recursos e reduz as condições da oferta de gêneros alimentícios aos alunos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Este item foi bastante debatido entre esta Secretaria Municipal de Educação e diretores de escolas, solicitou-se aos mesmos que verificassem junto ao banco o motivo de tais descontos e como respostas obtiveram o seguinte argumento "as contas não foram abertas pelo Governo Federal e sim pelas Associações de Pais e Professores e por isso entende-se que deve ser descontado" porém esta Secretaria estará solicitando junto ao gerente da agência

bancária Banco do Brasil juntamente com os diretores , para que possamos buscar uma solução para este impasse.”

Análise do Controle Interno

Embora a justificativa apresentada indique a adoção de providências, não houve comprovação de que os descontos cessaram e de que os débitos realizados foram estornados.

2.1.3. Atesto de recebimento sem a entrega integral dos produtos e posterior pagamento antecipado da despesa.

Fato

A execução da despesa orçamentária pública transcorre em três estágios, as quais, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964, são: empenho, liquidação e pagamento. Este último, de acordo com o art. 62 desse diploma legal, só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

A seu turno, o art. 63 define que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Objetiva-se, assim, apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Nesse sentido, a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados deve ter por fundamento: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Isso posto, ao analisar os documentos relativos à execução financeira dos recursos do PNAE de 2015 e de 2016 nas unidades de ensino visitadas, constataram-se alguns casos de pagamento integral de notas fiscais a fornecedores, com os respectivos atestados de recebimento dos gêneros alimentícios nelas especificados, antes que os produtos fossem entregues em sua totalidade às escolas.

Em acréscimo, pontua-se que os próprios contratos analisados pela equipe de fiscalização, os quais foram assinados pelas escolas com os fornecedores, já previam cláusula específica, estabelecendo que o pagamento de produtos não perecíveis seria efetivado somente mediante a entrega total dos gêneros alimentícios.

Dessa maneira, além de ter havido ocorrências de liquidação da despesa sem o recebimento integral, de uma só vez, dos itens relacionados nas notas fiscais, conforme fora atestado nos respectivos versos, também restou caracterizado pagamento antecipado da aquisição de gêneros alimentícios, ato que configura inobservância à legislação vigente sobre matéria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Ao constatar os fatos decorridos nos itens acima citados, esta Secretaria Municipal de Educação por meio estará enviando NOTIFICAÇÕES às unidades escolares para que tomem as providências necessárias para a solução das irregularidades apresentadas.”

Análise do Controle Interno

Conforme anteriormente analisada, a justificativa apresentada contempla práticas futuras, as quais devem ser monitoradas pelo FNDE.

2.1.4. Inconsistências identificadas em vistoria nas escolas.

Fato

O Município de Alto Paraíso/RO possui quatorze unidades de ensino (treze escolas e uma creche) que recebem recursos do PNAE. Estão localizadas tanto na zona rural quanto na zona urbana. Para visitá-las, realizou-se uma amostragem com nove escolas, conforme rol a seguir:

Quadro - Lista de escolas visitadas em Alto Paraíso/RO.

Escola	Endereço
EMEF Aluísio Magalhães	Linha C-75, Travessão B-10 - Área Rural
EMEF Dona Tereza Cristina	Linha C-107, 5 Km, Travessão B-30 - Área Rural
EMEF Maurício de Nassau	Linha C-110, Travessão B-20 - Área Rural
EMEF Osvaldo de Andrade	Linha C-95, Travessão B-20 - Área Rural
EMEF Padre Ângelo Spadari	Linha C-100, Travessão B-20 - Área Rural
EMEF Ribeiro Couto	Linha C-80, Travessão B-30 - Área Rural
EMEF União do Alto Alegre	Linha C-85, Travessão B 0 - Vila Alto Alegre
EMEIEF Rogério da Silva Gonçalves	Rua Paulo Sexto, nº 4600 - Bairro Rota do Sol
EMEIEF Santa Marcelina	Rua Santa Marcelina, 2864, Centro

Em relação a elas, a verificação in loco buscou avaliar as condições de controle, de preparo, de armazenamento, de instalações físicas e de equipamentos utilizados na preparação da merenda aos alunos.

Nesse sentido, como ponto salutar, verificou-se que o ambiente de armazenagem é mantido com o devido asseio nas unidades de ensino da amostra. Não houve identificação de mofos, de sujeiras, de fezes de insetos/roedores, de materiais de limpeza guardados próximos a alimentos, de produtos vencidos ou deteriorados em estoque. Todavia, para esse critério, ocorreram duas exceções.

Na EMEF Maurício de Nassau, constataram-se vários pacotes de farinha de mandioca vencida ou cuja data de fabricação fora apagada com álcool, o que indica falha na conferência do recebimento do produto; na EMEF União do Alto Alegre, encontraram-se beterrabas guardadas em saco de plástico utilizado como fardo para armazenar sabão em pó.

Prosseguindo a análise, verificou-se, nos nove estabelecimentos de ensino visitados, ausência de tela milimétrica nas janelas e de proteção contra a entrada de insetos/ roedores nas portas.

Quanto ao refeitório, inexistiu espaço apropriado reservado para ele nas seguintes escolas: EMEF Aluísio Magalhães, EMEF Dona Tereza Cristina, EMEF Maurício de Nassau, EMEF Osvaldo de Andrade, EMEF Padre Ângelo Spadari, EMEF Ribeiro Couto, EMEF União do Alto Alegre, EMEIEF Rogério da Silva Gonçalves.

Nelas, o local onde a merenda escolar é servida aos alunos e onde eles comem/tomam os gêneros alimentícios não é suficiente para que possam alimentar-se devidamente sentados em cadeiras/bancos. No caso da EMEF União do Alto Alegre, ambas as extremidades de um dos bancos do refeitório estão danificadas, expondo os alunos ao risco de machucarem-se.

No que diz respeito à existência de balança para conferência da entrega de gêneros alimentícios, apenas duas escolas possuíam o aludido instrumento de aferição de peso: a EMEF Ribeiro Couto e a EMEIEF Santa Marcelina.

Acerca da observância do cardápio, constatou-se que, na EMEF Osvaldo de Andrade e na EMEF União do Alto Alegre, a merenda do dia 04 de agosto de 2016 não correspondeu ao cardápio previsto.

Além disso, na EMEF Osvaldo de Andrade e na EMEF Ribeiro Couto, alguns litros de leite localizados *in loco* estavam congelados, porém, no rótulo, não havia registro relativo às datas de fabricação e de validade, o que sinaliza falha na conferência do recebimento do produto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Ao constatar os fatos decorridos nos itens acima citados, esta Secretaria Municipal de Educação por meio estará enviando NOTIFICAÇÕES às unidades escolares para que tomem as providências necessárias para a solução das irregularidades apresentadas.”

Análise do Controle Interno

Conforme anteriormente analisada, a justificativa apresentada contempla práticas futuras.

2.1.5. Número insuficiente de nutricionista para atender ao PNAE.

Fato

Em consulta ao Portal na Internet do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2015, as quatorze escolas municipais de Alto Paraíso/RO tinham ao todo 2953 alunos; no exercício seguinte, o número foi 2.588.

A partir desse dado, buscou-se verificar se a quantidade de nutricionistas existentes no município para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) observa as disposições da Resolução nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN).

No caso de entidades executoras de recursos públicos federais na educação básica que possuam de 2.501 a 5.000 alunos, o artigo 10º da citada norma define, como parâmetro mínimo de referência, o quantitativo de quatro nutricionistas.

A respeito de tais profissionais, o normativo em referência ainda estipula que um dentre eles esteja na condição de responsável técnico (RT) e os outros três completem o preenchimento do quadro técnico (QT), recomendando-lhes o cumprimento de uma carga horária mínima semanal de trinta horas.

Adicionalmente, pontua-se que o §2º do art. 12 da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, determina à entidade executora (no caso, o município) oferecer:

“[...] condições suficientes e adequadas de trabalho para o profissional e cumprir os parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas por escolares, previstos na Resolução CFN nº 465/2010.”

Todavia, o Município de Alto Paraíso/RO dispõe de apenas um nutricionista, registrado no CPF ***.372.792-** e no CRN 1455, empossado no quadro efetivo de pessoal da prefeitura em 22 de fevereiro de 2007, após aprovação no V Concurso Público de Provas e Títulos para provimento de cargos da Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO. Ele, além de atender à área da Educação, necessita também atuar no âmbito da Saúde local.

Segundo o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (atualização de dados em 09 de agosto de 2016), sua atual lotação corresponde ao Hospital de Pequeno Porte Osvaldo Cruz, em Alto Paraíso/RO, com jornada de trabalho semanal de vinte horas (carga horária definida no anexo III da Lei Municipal nº 277/99).

Em tempo, verificou-se que, distante 120 quilômetros daquela localidade, o mencionado servidor também ocupa um cargo público estatutário de nutricionista, no Município de Cacaulândia/RO (posse datada de 05 de março de 2007), acrescentando-se àquela carga horária outras vinte horas por semana.

Apesar de não haver ilegalidade no exercício desses dois cargos públicos, uma vez que a acumulação respeita a compatibilidade de horários (cf. Constituição Federal, art. 37, XVI, c), a assistência devida ao Programa Nacional de Alimentação Escolar pode ficar comprometida, considerando a necessidade de o profissional deslocar-se semanalmente para trabalhar em outra cidade.

Em acréscimo, registra-se que, por meio do Ofício nº 105/SEMED/2016, de 01 de agosto de 2016, a Secretaria Municipal de Educação informou não possuir ato administrativo designando o nutricionista como responsável técnico do PNAE.

Ressalta-se que o aludido profissional deveria estar obrigatoriamente vinculado ao setor da alimentação escolar da entidade executora, assim como ser cadastrado no FNDE.

A título informativo, o registro de nutricionistas que atuam no PNAE do Ministério da Educação deve ocorrer por meio do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), no Módulo Plano de Ações Articuladas – PAR, cujo passo a passo está disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-alimentacao-e-nutricao/cadastro-de-nutricionistas-alimentacao>.

Fato é que a situação em comento poderia ser minimizada com a contratação de mais profissionais da área da Nutrição. A esse respeito, a Lei nº 277, de 28 de abril de 1.999, foi responsável por instituir o plano de cargos e salários e estabelecer o quadro de pessoal de servidores do Município de Alto Paraíso/RO, dispondo que:

“Art. 6º - A investidura em cargo público de provimento efetivo, ou no regime celetista, será precedida de Concurso Público.

Parágrafo Único - O chefe do Poder Executivo estabelecerá a lotação necessária à execução das atividades da administração direta do Poder Executivo, observados os limites do Quadro Permanente de Pessoal, anexo I.”

Para o cargo de nutricionista, o anexo I do referido diploma legal define como sendo dois o número de vagas passíveis de preenchimento (quantitativo incluído pela Lei nº 610/2005), sendo a primeira delas ocupada pelo nutricionista registrado no CRN 1455, em 22 de fevereiro de 2007, via concurso público.

Todavia, novos processos seletivos foram realizados pelo ente municipal nos anos seguintes, porém, os editais que regularam os certames, adiante elencados, não disponibilizaram a vaga legalmente prevista e aberta para o cargo de nutricionista:

Quadro – Certames realizados após o exercício de 2007.

Descrição do instrumento de formalização do processo	Data do documento
Edital nº 01/2009 – VI Concurso	03 de novembro de 2009
Concurso Público nº 007/2011	21 de dezembro de 2011
Edital de Procedimento Seletivo Simplificado nº 002/2014	17 de março de 2014

Fonte: <http://www.diariomunicipal.com.br/arom/>. Consulta realizada nos dias 09 e 10 de agosto de 2016.

Ante o exposto, verificou-se que o número reduzido de nutricionista compromete o cumprimento das ações a serem executadas nesse cargo à luz das definições previstas na Resolução CFN nº 465, 23 de agosto de 2010 e na Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Nesse sentido, ficam comprometidas as ações de planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação dos cardápios da alimentação escolar; o diagnóstico e o monitoramento do estado nutricional dos estudantes; a educação alimentar e nutricional deles; a aplicação de testes de aceitabilidade; a produção de relatórios sobre os resultados aferidos etc.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Um município de Porte Administrativo como Alto Paraíso atender o que se dispõe a Resolução nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionista, torna-se muito difícil, uma vez que dificuldade de financeiro é enorme onde os recursos são escassos, mas buscando atender o determina a Resolução mencionada anteriormente estaremos buscando junto ao executivo Municipal uma solução não imediata, uma vez que depende de Concurso Público para provimento de investidura em cargo público, conforme determina as Leis vigentes, onde mesmo tempo estaremos incluindo no planejamento para os anos vindouros a Contratação profissional em Nutrição.

Aproveitamos para explanar que em momento algum nossos estabelecimentos de ensino ficaram sem um acompanhamento do Profissional em Nutrição, uma vez que por meio de parceria entre a Secretaria Municipal de Saúde e esta Secretaria, disponibiliza-se de um Nutricionista para suporte, principalmente na elaboração dos cardápios.”

Análise do Controle Interno

Para o cumprimento do normativo referente ao número mínimo de nutricionistas, a justificativa apresentada acentua a dificuldade financeira da Administração Pública Municipal e a falta de recursos vivenciada por aquele ente. Apesar disso, visando à solução da falha, o gestor compromete-se a adotar medidas futuras, a fim de que o quadro de servidores de Alto Paraíso/RO contenha um número de nutricionistas o mais próximo possível da quantidade definida na Resolução CFN nº 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. Ausência de divulgação sobre o recebimento de recursos do PNAE.

Fato

Nos termos do art. 2º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, as prefeituras municipais devem notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais sobre a liberação de recursos federais a qualquer título, no prazo de dois dias úteis, contado a partir do recebimento financeiro.

Em consonância com o dispositivo legal acima citado, o art. 38, inciso XII, da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, orienta a forma de processamento da aquisição de gêneros alimentícios decorrentes do PNAE, sendo que, em uma de suas etapas, a entidade executora (no caso, o município) deverá:

“publicizar o recebimento dos recursos de que trata este artigo ao CAE, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data do crédito na conta corrente específica do Programa, observado o disposto na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997 e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;”

A esse respeito, registra-se que a Lei nº 12.527/2011 acima citada (Lei de Acesso à Informação) determina que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, no âmbito de suas competências, quanto a informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (cf. art. 8º, §1º, inciso II).

Entretanto, verificou-se o descumprimento quanto a essa exigência por parte da Prefeitura de Alto Paraíso/RO, que informou: *“não enviamos aos partidos, mas estaremos enviando ofícios a todos para conhecimento”*.

Em tempo, pontua-se que essa situação prejudicou o controle social, uma vez que, nos exercícios de 2015 e de 2016, a própria SEMED poderia ter como aliadas, no monitoramento e na fiscalização da merenda escolar, outras instituições locais, caso estas fossem notificadas oportunamente acerca da chegada de recursos financeiros do PNAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Realmente houve uma falha por parte desta Secretaria e pela Prefeitura Municipal de Alto Paraíso em notificar e/ou divulgar aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e as entidades sobre a liberação dos recursos federais, neste citamos o PNAE, conforme consta no art.38, inciso XII, da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no qual orienta a forma de processamento da aquisição de gêneros alimentícios decorrente do PNAE.

Quanto às providências tomadas, esta Secretaria está encaminhando a todos os partidos políticos neste município constituído o Ofício Circular nº 018/SEMED/2016 e para a Associação Comercial o Ofício nº 118/SEMED/2016 e Ofício nº 121/SEMED/2016 para a Associação dos Trabalhadores Rurais de Alto Paraíso o demonstrativo financeiro de liberação de recursos oriundos do Programa de Alimentação Escolar dos meses de março a agosto de 2016 às contas da Prefeitura Municipal de Alto Paraíso.”.

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo gestor, por um lado, confirma a existência da falha, e, por outro, demonstra a adoção de iniciativas para a sua correção, a qual deve ser monitorada pelo FNDE, a fim de que não haja reincidência.

2.2.2. Edital com previsão de pagamento de despesas do PNAE por meio de cheque.

Fato

Nos termos do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011 (cf. art. 1º, inciso VI, e art. 2º, §1º), e da Resolução FNDE nº 44, de 25 de agosto de 2011 (cf. art. 2º, inciso IV, e caput dos art. 4º e 5º), a movimentação financeira de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar deve ser feita exclusivamente por meio eletrônico, sendo vedada a utilização de cheques.

Todavia, nos processos licitatórios realizados pela Comissão de Cadastramento de Empresas Fornecedoras de Merenda Escolar (Convites nº 01-2015 e 01-2016), consta a seguinte cláusula:

“12.1. Os pagamentos referentes aos produtos não perecíveis serão efetuados por intermédio de cheque nominal cruzado, à vista de Nota Fiscal apresentada quando da entrega dos produtos, o que deve ser efetuado em sua totalidade, devidamente atestado pela Comissão de Recebimento. Quanto aos produtos perecíveis, estes serão licitados em sua totalidade e entregues conforme requisições da unidade escolar, sendo que os pagamentos serão quinzenais, com base nos quantitativos entregues e devidamente recebidos em cada período (pagamento por intermédio de cheques nominais e cruzados, à vista de notas fiscais, certificadas, pela comissão de recebimento)” Sic (Original sem grifo)

Como situação atenuante, verificou-se que não houve pagamentos com cheque. Na prática, eles foram realizados pelas escolas às firmas de maneira correta, sendo efetivados por meio de transferências bancárias. Em todo caso, tendo em vista a redação disposta no instrumento regulador do certame, os diretores poderiam ser induzidos a incorrer em grave falha, caso o seguissem.

Portanto, o ente municipal deve orientar e acompanhar a elaboração dos próximos editais, a fim de que sigam e respeitem a legislação vigente quanto ao procedimento relativo à forma de pagamento de produtos adquiridos com recursos públicos federais oriundos do PNAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Notoriamente demonstra uma falta de atenção ao digitar o Edital, mas ao constatar este erro, esta Secretaria Municipal de Educação responsabiliza-se em modificar os próximos Editais de Licitação corrigindo-os conforme o que determina o Decreto no 7507, de 27 de junho de 2011 (cf. art. 1º, inciso VI, e art.2º§1º) bem como consta a Resolução FNDE nº 44 de 25 de agosto de 2011 (cf. art.2º inciso IV, e caput dos art.4º e 5º).”

Análise do Controle Interno

O compromisso assumido na justificativa apresentada concerne a atos administrativos futuros.

2.2.3. Ausência de identificação do PNAE e do FNDE em documentos fiscais.

Fato

A documentação relativa à execução financeira dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi analisada em nove dentre as quatorze escolas municipais de Alto Paraíso/RO, tendo como referência o período de janeiro de 2015 a junho de 2016.

A esse respeito, constatou-se que os documentos fiscais, emitidos às escolas pelas firmas responsáveis pelo fornecimento da merenda, não trazem a identificação do nome do referido programa e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Adiante eles estão relacionados, divididos por instituição de ensino:

Quadro – Documentos fiscais de pessoas jurídicas fornecedoras de alimentação escolar.

Escola	CNPJ Fornecedor	DANFE*	Valor (R\$)	Data
EMEF Aluísio Magalhaes	84.588.292/0001-15	292	400,00	04/09/2015
	84.588.292/0001-15	342	302,00	11/07/2016
EMEF Dona Tereza Cristina	08.113.602/0001-67	712	344,02	16/06/2015
	08.113.602/0001-67	974	497,43	28/06/2016
EMEF Mauricio de Nassau	11.110.685/0001-45	057	1450,00	24/11/2015
	84.588.292/0001-15	337	2033,00	13/06/2016
EMEF Osvaldo de Andrade	11.110.685/0001-45	200	498,50	28/06/2016
	11.110.685/0001-45	054	499,96	12/11/2015
EMEF Padre Ângelo Spadari	84.588.292/0001-15	303	2515,00	12/11/2015
	84.588.292/0001-15	341	1065,50	08/07/2016
EMEF Ribeiro Couto	84.588.292/0001-15	279	1501,40	16/06/2015
	11.110.685/0001-45	176	1499,20	15/04/2016
EMEF União do Alto Alegre	08.113.602/0001-67	733	1.813,00	17/08/2015
	08.113.602/0001-67	798	2.864,00	23/11/2015
EMEIEF Rogério da Silva Gonçalves	11.110.685/0001-45	045	899,89	10/09/2015
	11.110.685/0001-45	175	1962,35	25/04/2016
EMEIEF Santa Marcelina	11.110.685/0001-45	024	2.490,00	25/05/2015
	11.110.685/0001-45	178	3.065,70	01/06/2016

* Documentos Auxiliares da Nota Fiscal Eletrônica relacionados a título exemplificativo (dois por escola). Os demais estão, de igual modo, arquivados em papéis de trabalho. Eles apenas não foram citados no intuito de evitar atufar o quadro.

Fonte: os próprios DANFE do quadro acima.

Cabe registrar que essa inconsistência contraria a Resolução FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, segundo a qual:

*“Art. 24. As despesas realizadas na execução do PNAE serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar, a qual a EE estiver vinculada, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome da EE, devidamente **identificados com o nome do FNDE e o nome do Programa** e arquivados na EE, juntamente com o demonstrativo e o extrato de que trata o artigo 20 desta Resolução, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo órgão de controle externo, ficando à disposição do TCU, do FNDE, do*

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do CAE.”
(Original sem grifo)

De igual modo, fragilidade semelhante foi constatada nas notas fiscais expedidas por produtores rurais, que disponibilizam gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. A ausência de inserção nominal relativa ao PNAE e ao FNDE ocorreu nos seguintes casos:

Quadro – Notas fiscais de pessoas físicas fornecedoras de alimentação escolar.

Escola	Produtor rural	Nota Fiscal*	Valor (R\$)	Data
EMEF Aluísio Magalhaes	***.006.481-**	082	150,00	14/09/2015
	***.166.992-**	062	340,00	03/05/2016
EMEF Dona Tereza Cristina	***.435.902-**	125	730,50	10/11/2015
	***.435.902-**	148	261,50	28/06/2016
EMEF Mauricio de Nassau	***.077.515-**	009	380,00	27/04/2015
	***.435.902-**	147	1.030,00	28/06/2016
EMEF Osvaldo de Andrade	***.435.902-**	119	1.953,00	03/09/2015
	***.077.515-**	015	875,00	26/04/2016
EMEF Padre Ângelo Spadari	***.077.515-**	011	600,00	26/05/2015
	***.077.515-**	017	875,00	26/04/2016
EMEF Ribeiro Couto	***.006.481-**	074	995,00	15/04/2015
	***.435.902-**	131	403,20	10/12/2015
EMEF União do Alto Alegre	***.006.481-**	088	1.062,00	28/10/2015
	***.166.992-**	065	1.300,00	06/05/2016
EMEIEF Rogério da Silva Goncalves	***.276.262-**	262	1.000,00	30/03/2015
	***.166.992-**	64	1.275,00	13/06/2016
EMEIEF Santa Marcelina	***.435.902-**	122	840,00	25/09/2015
	***.166.992-**	070	1.275,00	30/06/2016

* Notas fiscais relacionadas a título exemplificativo (duas por escola). As demais estão, de igual modo, arquivadas em papéis de trabalho. Elas apenas não foram citadas no intuito de evitar atufar o quadro.

Fonte: as próprias notas fiscais do quadro acima.

Por oportuno, cabe mencionar a Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dentre outras matérias, o citado normativo estabelece o papel das entidades executoras (EEx.), quais sejam: Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal; Prefeituras Municipais; creches, pré-escolas e escolas federais do ensino fundamental ou suas mantenedoras. Nesse sentido, prescreve que:

“Art. 45

[...]

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

I - os documentos referentes à prestação de contas;

II - os termos de recebimento da agricultura familiar e as guias de remessa de alimentos emitidos em nome da contratante e identificadas com o nome do Programa/FNDE; e III - os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos à conta do PNAE, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas.” (Original sem grifo)

Desse modo, considerando que todas as escolas da amostra incorreram na mesma falha, resta evidenciada a necessidade de aprimorar o recebimento e a conferência das notas fiscais utilizadas para o fornecimento da merenda escolar, as quais não apresentavam os nomes do FNDE e do PNAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Ao constatar os fatos decorridos nos itens acima citados, esta Secretaria Municipal de Educação por meio estará enviando NOTIFICAÇÕES às unidades escolares para que tomem as providências necessárias para a solução das irregularidades apresentadas.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada contempla práticas futuras.

2.2.4. Ausência de controles de estoque.

Fato

Para os diretores das nove escolas selecionadas por amostragem (equivalente a 64% de um total de quatorze unidades de ensino) foram solicitados os controles de estoque (entrada e saída) dos produtos da merenda escolar.

Ao analisar as respostas ao expediente deste órgão de controle interno, constatou-se a inexistência de controle de armazenamento dos alimentos.

No que tange às requisições de entrega de gêneros alimentícios, à exceção da EMEIEF Rogério da Silva Goncalves, tais controles, referentes a todo o período de análise (janeiro de 2015 a julho de 2016), não foram identificados em sua totalidade.

De igual modo, na verificação *in loco*, observou-se não haver controle do total de gêneros alimentícios consumidos por período, devido à falta de um sistema de acompanhamento, seja ele informatizado ou mesmo físico (como cadernos de anotações), com fichas de controle, em que seriam registrados os dados das notas fiscais, a quantidade da entrada de cada produto e a saída do depósito para as cozinhas.

Diante dessa constatação, o controle realizado pelas escolas aponta sinais de fragilidade. Esse fato é prejudicial, uma vez que as unidades de ensino se tornam vulneráveis ao risco de desperdício ou de perdas, dificultando a programação de compras realizadas pelas próprias escolas e atrapalhando o monitoramento da execução do PNAE pelo Conselho de Alimentação Escolar, pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade em geral.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Ao constatar os fatos decorridos nos itens acima citados, esta Secretaria Municipal de Educação por meio estará enviando NOTIFICAÇÕES às unidades escolares para que tomem as providências necessárias para a solução das irregularidades apresentadas.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada contempla práticas futuras.

2.2.5. Ausência de controle de desinfestação.

Fato

Os diretores das escolas foram questionados sobre o controle pragas, em 2015 e em 2016, nos ambientes em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos. O resultado pode ser verificado adiante:

Quadro - Escolas sem comprovação de controle de pragas e insetos

Escola	Há comprovação do controle?	Data da última visita sanitária	Data de solicitação de nova visita
EMEF Aluísio Magalhães	Não	*	27/07/2016
EMEF Dona Tereza Cristina	Sim	28/07/2016	Vistoria recente
EMEF Mauricio de Nassau	Não	*	Sem previsão
EMEF Osvaldo de Andrade	Sim	28/07/2016	Vistoria recente
EMEF Padre Ângelo Spadari	Não	*	Sem previsão
EMEF Ribeiro Couto	Sim	17/06/2015	27/07/2016
EMEF União do Alto Alegre	Sim	01/08/2016	Vistoria recente
EMEIEF Rogério da Silva Goncalves	Não	Há mais de 3 anos	Sem previsão
EMEIEF Santa Marcelina	Sim	30/11/2015	26/07/2016

*Impossível avaliar. Documentação não fornecida.

Fonte: ofícios encaminhados pelas escolas.

Em relação ao controle de pragas, observou-se que, em algumas unidades de ensino visitadas, o controle de pragas, roedores e animais não está sendo realizado por programa preventivo e periódico. Esse fato potencializa o risco de haver descarte de merenda por contaminação, uma vez que a incolumidade (proteção) alimentícia não está totalmente assegurada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Como providencia tomada por esta Secretaria Municipal de Educação, encaminhamos por meio do Ofício 125/SEMED/2016 endereçado ao Secretário *Municipal de Saúde do Município* com o intuito de reforçar aos pedidos já solicitados pelas Escolas bem como solicitar do Gestor da pasta da saúde providências urgentes.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo gestor, por um lado, confirma a existência da falha, e, por outro, demonstra a adoção de iniciativas para a sua correção.

2.2.6. Não aplicação do teste de aceitabilidade.

Fato

Com relação à oferta da merenda escolar, o art. 17 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, define que a entidade executora “*aplicará teste de aceitabilidade aos alunos sempre que introduzir no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente*”.

Os referidos testes têm o objetivo de avaliar a aceitação dos alimentos pelos estudantes e determinar a qualidade do serviço prestado pelas escolas em relação ao fornecimento da merenda escolar. Além disso, evita o uso de recursos públicos na aquisição de gêneros alimentícios sujeitos à sobra durante a merenda por destoarem do paladar dos alunos.

Nesse sentido, a entidade executora detém a atribuição de realizar o teste de aceitabilidade, o qual deve ser planejado e coordenado pelo nutricionista responsável técnico do PNAE.

A esse respeito, foi solicitado ao gestor que disponibilizasse os respectivos testes de aceitabilidade promovidos em 2015 e em 2016, bem como os relatórios elaborados pelo nutricionista referente à sua realização.

Por meio do Ofício nº 105/SEMED/2016, de 01 de agosto de 2016, a Secretaria Municipal de Educação apresentou os seguintes esclarecimentos:

“[...] o nutricionista não realizou o teste de aceitabilidade, mas pedia para que os diretores observassem se o cardápio que foi elaborado estava tendo aceitação e os que não estamos ele faria mudanças;” Sic

A ausência dos testes de aceitabilidade não permite que se faça uma avaliação sobre a qualidade dos alimentos que estão sendo servidos aos alunos. Por conseguinte, prejudica a aferição da efetividade dos serviços voltados ao preparo da merenda prestados pelas escolas, além de comprometer ações que poderiam ser realizadas com o intuito de evitar-se o desperdício de alimentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Buscando atender a Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 em seu art. 17, estaremos solicitando nutricionista que no momento da elaboração do cardápio, realize o que se determina na Resolução por meio do Teste de Aceitabilidade, este por sua vez ocorrerá para o próximo processo de aquisição de alimentos ou reformulação do cardápio.”

Análise do Controle Interno

Com vistas à correção da inconsistência verificada, em sua manifestação o gestor compromete-se a adotar medidas futuras, a fim de que o teste de aceitabilidade seja periodicamente realizado. Assim, embora pertinentes, as informações aduzidas são insuficientes para comprovar a inexistência da falha.

2.2.7. Quantidade insuficiente de merendeiras para atender a demanda da alimentação escolar.

Fato

Os diretores das escolas da amostra (nove de um total de quatorze) foram instados a avaliar a suficiência dos recursos humanos disponíveis para o preparo e o fornecimento da merenda escolar. As merendeiras também foram entrevistadas quanto às condições de trabalho nas escolas no tocante à força de trabalho, cuja sobrecarga foi constatada em cinco unidades de ensino:

Escolas	Quant. de merendeiras		Quant. de alunos	
	Manhã	Tarde	Manhã	Tarde
EMEF Dona Tereza Cristina	1	-	54	-
EMEF Osvaldo de Andrade	1	2	106	107
EMEF Padre Ângelo Spadari	1	1	94	105
EMEF Ribeiro Couto	1	1	95	99
EMEF União do Alto Alegre	1	1	136	121

Fonte: ofícios encaminhados pelas escolas.

Cabe acrescentar que na EMEF Osvaldo de Andrade, na EMEF Padre Ângelo Spadari e na EMEF União do Alto Alegre, considerando ser insuficiente a quantidade de merendeiras para a demanda, existe a colaboração da equipe de limpeza para auxiliá-las na distribuição dos alimentos aos alunos.

Desse modo, a insuficiência do quadro de merendeiras nas unidades de ensino que recebem recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar pode comprometer a qualidade da merenda oferecida, haja vista que a carga elevada de trabalho dessas profissionais pode interferir involuntariamente na qualidade da preparação dos gêneros alimentícios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação reconhece a insuficiência de merendeiras nas escolas, reconhece, ainda a necessidade realização de cursos de capacitação e com isso trabalha para que possa ser resolvido tais situações no decorrer do segundo semestre deste ano porém para que isto aconteça um fator importantíssimo é melhora na arrecadação financeira municipal explana-se ainda que nos planejamentos a serem executados neste período encontram-se solução destes problemas e de imediato estaremos solicitando ao Nutricionista a realização de cursos de capacitação às Merendeiras .”

Análise do Controle Interno

No que diz respeito ao quantitativo insuficiente de merendeiras, consta na justificativa o reconhecimento da falha apontada.

2.2.8. Merendeiras sem realização de exames médicos.

Fato

De acordo com a Portaria nº 326 – SVS/MS, de 30 de julho de 1997, editada pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, as pessoas que mantêm contatos com alimentos devem se submeter:

“7.2 [...] aos exames médicos e laboratoriais que avaliem a sua condição de saúde antes do início de sua atividade e/ou periodicamente, após o início das mesmas. O exame médico e laboratorial dos manipuladores deve ser exigido também em outras ocasiões em que houver indicação, por razões clínicas ou epidemiológicas.

Nesse sentido, por meio de entrevistas com as merendeiras e avaliação dos documentos disponibilizados pelas nove unidades de ensino (correspondente a 64% da amostra), foi avaliado se as servidoras que trabalham no preparo dos alimentos realizaram exames periódicos de saúde, entre janeiro de 2015 e junho de 2016. Ao analisar as respostas ao expediente deste órgão de controle interno, constatou-se que eles não ocorreram.

Destaca-se que essa situação representa o potencial risco à saúde delas, cuja importância deve ser valorizada. Sem as merendeiras em bom estado salutar, os alunos podem ficar desassistidos. Além disso, tal fato pode provocar a interferência na incolumidade (proteção) alimentícia, sujeitando os produtos do PNAE à transmissão involuntária de germes nocivos ou de doença infecciosa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Através da parceria com Secretaria Municipal de Saúde, estaremos agendando o atendimento junto aos médicos de todas as merendeiras para que possamos atender a Portaria nº 326-SVS/MS de 30 de julho de 1997.”

Análise do Controle Interno

O compromisso assumido pelo gestor em sua manifestação é salutar, no intuito de buscar a cessação do fato apontado. Em todo caso, a medida se refere à prática futura. Nesse sentido, embora pertinentes, as informações não foram suficientes para comprovar a inexistência da falha.

2.2.9. Ausência de capacitação para merendeiras.

Fato

Nas escolas da amostra (nove de um total de quatorze), as merendeiras foram questionadas se receberam algum tipo de treinamento para manipulação e preparo das refeições nos exercícios de 2015 ou 2016. Em todas as unidades de ensino houve resposta negativa quanto à capacitação das profissionais ou não apresentaram comprovação dessa exigência.

Embora seja reconhecida a experiência adquirida no desempenho de suas atividades e o zelo com o qual exercem a profissão, é necessário destacar que lhes promover um treinamento

representaria uma forma de valorização das servidoras, de minimização de riscos para a execução do preparo da alimentação escolar e de viabilização da oportunidade em adquirir novos conhecimentos e aprimorar aqueles que elas já possuem.

Por fim, dada a importância da finalidade a que se propõe a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, ressalta-se que a instrução sobre a manipulação de alimentos deve ser adequada e continuada em matéria alimentícia, higiênica e sanitária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação reconhece a insuficiência de merendeiras nas escolas, reconhece, ainda a necessidade realização de cursos de capacitação e com isso trabalha para que possa ser resolvido tais situações no decorrer do segundo semestre deste ano porém para que isto aconteça um fator importantíssimo é melhora na arrecadação financeira municipal explana-se ainda que nos planejamentos a serem executados neste período encontram-se solução destes problemas e de imediato estaremos solicitando ao Nutricionista a realização de cursos de capacitação às Merendeiras.”

Análise do Controle Interno

No que tange à falta de capacitação das merendeiras, consta na justificativa o reconhecimento da falha apontada. A esse respeito, o aumento da receita municipal arrecadada foi apresentado como condicionante para implementação de medidas para corrigir a situação. Em seguida, o gestor citou o apoio a ser buscado com o nutricionista para sanar a irregularidade. Nesse sentido, há um comprometimento na adoção de providências futuras para regularizar a inconsistência identificada.

2.2.10. Atuação insuficiente do Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

Avaliou-se a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Alto Paraíso/RO quanto à regularidade de sua constituição e ao efetivo desempenho de suas competências, conforme definido no art. 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 e no art. 19 da Lei nº 11.947/2009.

Nesse sentido, verificou-se *in loco* um grande esforço alocado pela presidente do CAE para implementar as atividades do Conselho, o qual, embora seja constituído de sete conselheiros (e de sete suplentes), possui apenas alguns de seus membros com uma atuação efetiva, conforme registros de atas de reunião disponibilizadas à equipe de fiscalização.

Constatou-se também que o CAE não vem realizando reuniões mensais, conforme determina o seu Regimento Interno (art. 9º). Não houve comprovação de que elas ocorreram entre novembro de 2015 e maio de 2016, nem em julho deste ano.

Quanto ao plano de ação, ele é composto apenas da relação nominal de membros, da reprodução textual do art. 35 da Resolução nº 26/2013 do FNDE e do art. 19 da Lei nº 11.947/2009, bem como do seguinte registro:

“Entre as ações desenvolvidas pelo conselho em 2015 até abril de 2016, estão a realização de reuniões ordinárias mensalmente, com objetividade e produtividade; acompanhamento do funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar; e visita dos conselheiros às escolas.”

Dessa forma, ante o fato de o documento apresentado não dispor de informações que correspondam a um planejamento de ações necessárias para o atingimento de resultados desejados ou que visem à resolução de problemas, considerou-se que, na prática, não houve plano de ação elaborado para o exercício atual.

Em tempo, percebe-se que a falta de participação efetiva de todos os seus membros compromete o atingimento dos objetivos estabelecidos para essa instância do controle social, dificultando um acompanhamento eficiente da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Buscando atender o que preconiza a Resolução do FNDE 26/2013 e de acordo com a Lei 11.497/2009, e devidamente inscrito no Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar, CAE/ Alto Paraíso, esta Secretaria reunir-se-á com os membros do digno Conselho para que juntos possam encontrar soluções que visem a atender as competências designadas ao órgão, bem como providenciar junto aos órgãos competentes (FNDE/MEC) ou outros afins, cursos de capacitação aos integrantes.”

Análise do Controle Interno

As informações aduzidas na justificativa do gestor correspondem à situação verificada, porém, não foram suficientes para indicar que a falha não ocorreu. O compromisso por ele assumido para sanar a inconsistência apontada se reporta a medidas futuras.

2.2.11. Ausência de capacitação para os membros do CAE.

Fato

No que concerne ao aspecto treinamento, pontua-se que, entre janeiro de 2015 e junho de 2016, os membros do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Alto Paraíso/RO não receberam capacitação. Sendo assim, cabe mencionar a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Ela dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e estabelece que:

“Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:
[...]

IV - realizar, em parceria com o FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;”

A esse respeito, em alusão ao citado dispositivo legal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por meio da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, definiu o seguinte:

“Art. 60 A equipe técnica do PNAE desenvolverá material e apoiará a promoção de cursos de capacitação e /ou formação visando a melhor operacionalização do Programa e atuação do CAE.

Parágrafo único. Cabe às EEx., em parceria com o FNDE, realizar a capacitação dos envolvidos na execução do PNAE e no controle social, conforme o disposto no inciso IV do art. 17 da Lei nº 11.947/09”

Portanto, configura-se a ausência de treinamento como um fato dificultador para o acompanhamento eficiente da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar pelo CAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, e do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Buscando atender o que preconiza a Resolução do FNDE 26/2013 e de acordo com a Lei 11.497/2009, e devidamente inscrito no Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar, CAE/ Alto Paraíso, esta Secretaria reunir-se-á com os membros do digno Conselho para que juntos possam encontrar soluções que visem a atender as competências designadas ao órgão, bem como providenciar junto aos órgãos competentes (FNDE/MEC) ou outros afins, cursos de capacitação aos integrantes.”

Análise do Controle Interno

Conforme analisadas anteriormente, as informações aduzidas na justificativa do gestor correspondem à situação verificada, porém, não foram suficientes para indicar que a falha não ocorreu. O compromisso por ele assumido para sanar a inconsistência apontada se reporta a medidas futuras.

3. Conclusão

Os trabalhos realizados pela equipe de fiscalização contemplaram as seguintes áreas:

- Execução dos recursos do PNAE pelos gestores municipais;
- Constituição e o efetivo desempenho das competências do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);
- Atuação das escolas na execução do Programa, em especial quanto à regularidade da aplicação dos recursos (em razão de as escolas figurarem como unidades executoras), armazenagem dos alimentos, preparo da alimentação escolar e fornecimento dos gêneros alimentícios.

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado. Entre as constatações apontadas acima, destacam-se, em função de sua gravidade, as seguintes:

- Perda do poder aquisitivo para compra de merenda escolar em razão de o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, há mais de quatro anos, não reajustar o valor *per capita* aos alunos atendidos pelo PNAE;
- Cobrança mensal de tarifas bancárias em contas correntes que recebem recursos do PNAE, apesar de elas serem isentas de taxaço;
- Pagamento de despesas antes da entrega de gêneros alimentícios;
- Falta de controle de estoque;
- Número insuficiente de merendeiras e de nutricionistas;
- Problemas nas estruturas de armazenamento, preparo e fornecimento de merenda nas escolas.
- Fragilidades na atuação do CAE e falta de treinamento para seus membros.

Embora tenha havido falhas que comprometeram a execução do Programa, não foram identificadas situações onde houvesse dano ao erário, à exceção das ocorrências de débitos a título de tarifa bancária nas contas correntes abertas para gerir recursos do PNAE.

Ordem de Serviço: 201602056

Município/UF: Alto Paraíso/RO

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 485.900,71

1. Introdução

Foi objeto da presente fiscalização o Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate executado no Município de Alto Paraíso/RO no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016, visando à inspeção sobre a execução do programa sob os diversos aspectos, entre eles, a efetiva realização dos trajetos e a qualidade dos serviços prestados.

O objetivo do programa é garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

Os valores transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios são feitos em nove parcelas anuais, de março a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios tem como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no censo escolar do ano anterior.

O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza, no caso específico de Alto Paraíso/RO, foram fiscalizados os valores de R\$ 485.900,71.

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 do programa

Fato

Foi objeto da presente fiscalização a execução do transporte escolar rural no Município de Alto Paraíso – RO, referente aos exercícios de 2015 e 2016. A Prefeitura Municipal de Alto Paraíso – RO executa o programa de duas formas: utilização de veículos próprios e a terceirização dos serviços.

No que se refere à utilização de veículos próprios adquiridos pela Prefeitura, foi realizada verificação *in loco* de seus estados de manutenção e conservação, bem como, analisados os processos de compra de peças (Processo nº 252/2015) e pneus (Processo nº 247/2015), entretanto não foram identificadas irregularidades na condução e execução desses processos licitatórios.

Quanto à terceirização de serviços de transporte escolar, foram analisados os processos licitatórios que resultaram na contratação de empresas prestadoras de serviços (Processo nº 1293/2014 e Processo nº 354/2016), bem como, foi realizada a inspeção *in loco* das condições de conservação e manutenção da frota terceirizada, nos quais foram identificadas irregularidades e impropriedades que serão destacadas em constatações específicas deste relatório.

O Processo nº 1293/2014 foi instaurado por meio do Memorando nº 123/SEMED/2014, de 01 de dezembro de 2014, visando a contratação de empresa especializada em transporte escolar, destinados a alunos do ensino infantil e fundamental no período diurno matriculados nas escolas da rede municipal de ensino, bem como, para atender alunos do ensino fundamental e médio da área rural de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia.

Ressalta-se que para atender os alunos pertencentes à rede estadual com o transporte escolar, o Município de Alto Paraíso – RO firmou convênio com o Estado de Rondônia, conveniente e concedente, respectivamente, em regime de cooperação entre os entes. Porém, esse convênio não foi objeto de análise da equipe de fiscalização, tendo em vista que não é objeto da ordem de serviço emitida pela CGU, apenas foi analisado processo licitatório no qual está incluso o orçamento do referido convênio.

O Processo nº 1293/2014, anteriormente citado, deu origem ao Pregão Eletrônico nº 008/CPL/2015, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte de escolares da rede municipal e estadual, ano letivo 2015, tipo menor preço por quilômetro rodado, separado em nove lotes, sendo de um a cinco objeto de análise com a utilização de recursos federais e municipais e de seis a nove utilizando-se recursos municipais e estaduais para os quais não houve inspeções *in loco* para averiguar a qualidade e quantidade do serviço prestado.

Participaram do referido pregão eletrônico as seguintes empresas: Josemar Moreira de Andrade EPP, CNPJ nº 02.731.965/0001-80, FERPAR Ferreira Transporte Escolar, Rural e Pavimentação Ltda – ME, CNPJ nº 07.173.505/0001-05, J. Nunes Constâncio Cia Ltda, CNPJ nº 14.876.560/0001-19, J.C Rodrigues Transporte Escolar – ME, CNPJ nº

14.833.474/0001-29, PLANETA Transporte Escolar e Turismo Ltda – EPP, CNPJ nº 08.505.195/0001-33 e Empresa de Transporte e Turismo Estrela Ltda, CNPJ nº 07.068.025/0001-76.

Três empresas foram vencedoras do certame para a prestação dos serviços no exercício de 2015, sendo:

- FERPAR Ferreira Transporte Escolar, Rural e Pavimentação Ltda – ME, vencedora dos Lotes 04, 05, 06 e 09, no valor de R\$ 1.044.194,15;
- J.C Rodrigues Transporte Escolar – ME, vencedora dos Lotes 01, 02 e 07, no valor de R\$ 1.289.406,95
- PLANETA Transporte Escolar e Turismo Ltda – EPP, vencedora dos Lotes 03 e 08 no valor de R\$ 1.115.917,50.

Assim, o valor global para a prestação do serviço em 2015, incluindo recursos municipais, estaduais e federais, foi de R\$ 3.449.518,60. O contrato com as empresas FERPAR e PLANETA foram aditivados para a prestação de serviço em 2016 o que não ocorreu com a empresa J.C Rodrigues devido a reprovação de seus veículos em vistoria realizada pela comissão fiscalizadora. Diante disso, houve a necessidade de abertura do Processo nº 354/2016 (Pregão Eletrônico nº 016/2016) para contratação do serviço referente aos Lotes 01, 02 e 07 que eram de responsabilidade da empresa J.C Rodrigues. A vencedora desse certame foi a empresa MP – Transporte e Turismo Ltda – ME, CNPJ nº 09.006.191/0001-73, com o valor de R\$ 1.526.605,50.

Os termos aditivos firmados com as empresas FERPAR e PLANETA, além de prorrogar o prazo de prestação de serviço por mais um ano, reajustaram os preços praticados em 2015 em 15%, baseado em pesquisas de prestação do mesmo serviço em outros municípios da região do Estado, como: Buritis, Cujubim, Campo Novo de Rondônia e Machadinho D'Oeste.

Atualmente prestam serviço de transporte escolar no Município de Alto Paraíso – RO as empresas FERPAR, PLANETA e MP. A seguir demonstra-se um resumo dos dados sobre os instrumentos firmados e os preços praticados pelos prestadores de serviço:

Quadro 01– Demonstrativo de preços dos contratos vigentes por lote e empresa

Lote	Preço km	Empresa	Instrumento
01	6,94	MP	Contrato nº 05/2016
02	7,08	MP	
07	7,57	MP	Contrato nº 06/2015
03	5,46	PLANETA	Contrato nº 04/2015 - Primeiro Termo Aditivo 2016
08	5,46	PLANETA	Contrato nº 08/2015 - Terceiro Termo Aditivo 2016
04	5,45	FERPAR	Contrato nº 05/2015 - Primeiro Termo Aditivo 2016
05	4,65	FERPAR	
06	5,04	FERPAR	Contrato nº 06/2015 - Terceiro Termo Aditivo 2016

09	4,58	FERPAR	
----	------	--------	--

Fonte: Contratos nº 04/2015, 05/2015, 06/2015, 08/2015 e 05/2016, e respectivos aditivos

Como citado anteriormente a Empresa J.C Rodrigues deixou de prestar serviço em 2016 por reprovação de seus veículos em vistoria realizada pela Comissão de Acompanhamento, Avaliação e Vistoria da Frota do Transporte Escolar, nomeada pelo Decreto nº 1661/2016. A seguir demonstra-se, em resumo, dados sobre os contratos firmados e os preços praticados no exercício de 2015:

Quadro 02 – Demonstrativo de preços dos contratos vigentes por lote e empresa

Lote	Preço km	Empresa	Instrumento
01	4,40	J.C Rodrigues	Contrato nº 03/2015
02	4,74	J.C Rodrigues	Contrato nº 03/2015
07	4,73	J.C Rodrigues	Contrato nº 07/2015
03	4,75	PLANETA	Contrato nº 04/2015
08	4,75	PLANETA	Contrato nº 08/2015
04	4,74	FERPAR	Contrato nº 05/2015
05	4,05	FERPAR	Contrato nº 05/2015
06	4,39	FERPAR	Contrato nº 06/2015
09	4,58	FERPAR	Contrato nº 06/2015

Fonte: Contratos nº 03/2015 04/2015, 05/2015, 06/2015, 07/2015 e 08/2015.

2.1.2. Divergência entre as rotas/trechos realizados pelos veículos e pagos pela Prefeitura.

Fato

Visando aferir a totalidade de quilômetros rodados pelos veículos pertencentes às empresas contratadas pelo Município para atender à demanda do transporte escolar rural, selecionou-se algumas rotas realizadas pelos mesmos para serem conferidas utilizando-se o odômetro do veículo oficial utilizado pela equipe de fiscalização desta controladoria.

As rotas foram percorridas em conjunto com os motoristas das empresas, ou quando inviável, acompanhando o ônibus concomitante com a entrega dos alunos. As rotas selecionadas para amostragem foram: duas rotas da Escola Aluizio Magalhães, duas rotas da Escola Maurício de Nassau, duas rotas da Escola União do Alto Alegre, duas rotas da Escola Rogério da Silva Gonçalves, duas rotas da Escola Osvaldo de Andrade, duas rotas da Escola Ângelo Spadari e duas rotas da Escola Tereza Cristina. Ou seja, ao total foram aferidas catorze rotas que equivalem a aproximadamente 65% do total, tendo em vista que algumas rotas são realizadas tanto pelo período matutino como no período vespertino.

Demonstra-se a seguir a exemplificação na aferição de três rotas, uma na Escola Aluizio Magalhães, outra na Escola Osvaldo de Andrade e por último um trajeto que se inicia do perímetro urbano do município e finda em uma residência. Nesses trechos foram detectadas diferenças entre as quilometragens pagas às empresas executoras do serviço e a

quilometragem aferida pela equipe de fiscalização da CGU, sendo a primeira 10km diários (período matutino), a segunda 24km diários (doze no período matutino e doze no período matutino), ambas executadas pela empresa MP – Transporte e Turismo Ltda e a terceira 8km quilômetros diários, executados pela empresa Planeta.

Figura 1 – Trajeto 01 do Lote 02 – Empresa MP.

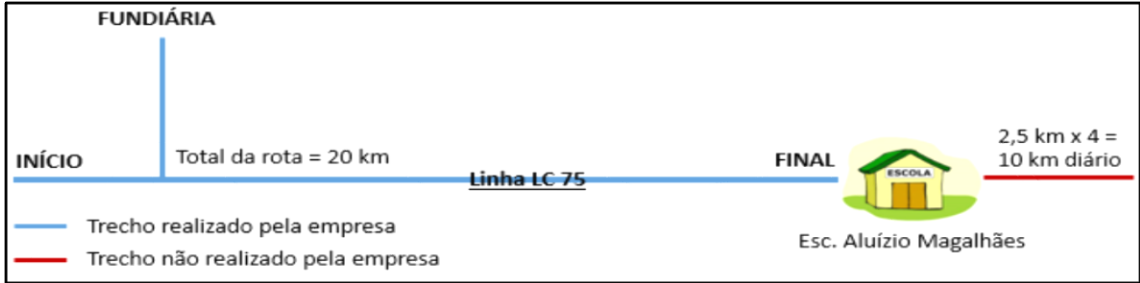
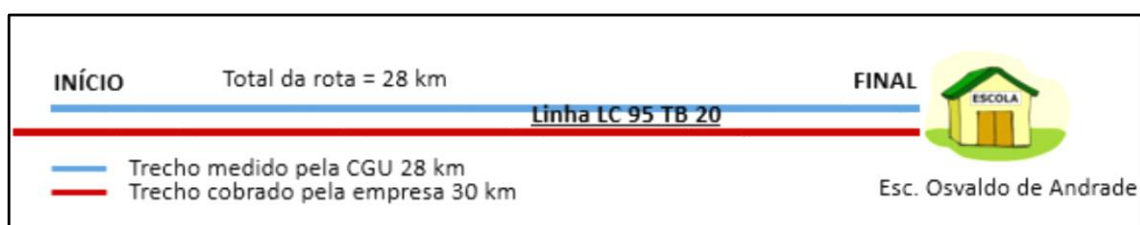


Figura 2 – Trajeto 11 do Lote 02 – Empresa MP.



Figura 3 – Trajeto 16 e 17 do Lote 03 – Empresa Planeta



Outros percursos aferidos e que apresentaram diferença são:

Trajeto 02 do Lote 01 executado pela Empresa MP Transporte e Turismo Ltda – ME na Escola Aluizio Magalhães, para o qual é pago o valor referente a 99km diários e, conforme aferição da equipe de fiscalização, o percurso é de 92km diários, ou seja, uma diferença a menor de 07km diários.

Trajeto 07 do Lote 01 executado pela Empresa MP Transporte e Turismo Ltda – ME na Escola União do Alto Alegre, para o qual é pago o valor referente a 104km diários (52km matutino e 52km vespertino), onde são executados 92km diários (46 pelo período no período matutino e 46 no período vespertino).

Trajeto 22 e 23 do Lote 03 executado pela Empresa Planeta Transporte Escolar e Turismo Ltda na Escola Padre Ângelo Spadari para o qual é pago o valor referente a 48km diários (24km matutino e 24km vespertino) e são executados 44 km diários (22km pelo período matutino e 22km pelo período vespertino).

Trajeto 24 do Lote 03 executado pela Empresa Planeta Transporte Escolar e Turismo Ltda na Escola Padre Ângelo Spadari, para o qual é pago o valor referente a 48km no período matutino (trajeto de 24km) porém foi aferido que o trajeto executado é de 22km, que equivale a 44 km diários, ou seja, quatro quilômetros a menos.

Em resumo pode-se afirmar que há diferenças a menor nos trajetos. Assim, destaca-se a seguir os trajetos aferidos pela CGU e que apresentaram diferenças em suas quilometragens:

Quadro 03 – Quilometragem paga versus quilometragem efetiva (Por Trajeto).

Lote	Trajeto	Km constante no processo do trajeto	Km aferido do trajeto	Diferença do trajeto	Executora
01	01	49,5	46	3,5	MP
02	02	26	20	6	MP
02	07	26	23	3	MP
02	11	38	26	12	MP
03	16	30	28	2	PLANETA
03	17	30	28	2	PLANETA
03	22	12	11	1	PLANETA
03	23	12	11	1	PLANETA
03	24	24	22	2	PLANETA
Totais		247,5	215	32,5	

Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, no período de 01 a 05 de agosto de 2016 e processo 1293/2014 e nº 354/2016.

Constata-se que as divergências encontradas decorrem de mudança de rotas pelas empresas visando otimizar o percurso, mudança de residência de alunos, alteração de trajeto devido a intrafegabilidade dos veículos (pontes quebradas) entre outros. Ressalta-se que o acompanhamento diário não vem sendo realizado pela Prefeitura e pelas escolas beneficiadas com o transporte escolar, apenas é registrado o dia em que o veículo deixou de executar integralmente o trajeto como quebra do veículo, conforme exemplo a seguir:

Figura 4 – Folha de Frequência do motorista e monitor da Rota 01- Mês de Julho de 2016.

PLACA:		SEMED	
TRAJETO		1	MOTORISTA LC 70
ESC. ALUISIO MAGALHÃES Saindo da LC-70, TB Marcação até B-10 da LC-75(34Km) por este até a Escola Aluisio Magalhães 5Km, fazendo um total de 49.5KM ida e 49.5KM volta, perfazendo um total de 99KM período matutino.			
01/07/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
04/07/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
05/07/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
06/07/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
07/07/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
08/07/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
11/07/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
12/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
13/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
14/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
15/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
18/07/2016	FALTA		FALTA
19/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
20/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
21/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
22/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
25/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
26/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
28/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
29/07/2016	JOSE MARIO GOMES		Juliano Santos Marques
09/08/2016	Jose Carlos de Cruz		Juliano Santos Marques
TOTAL DE DIAS TRABALHADOS		20	19
OBS: O Relatório deverá ser entregue sempre no primeiro dia letivo de cada mês			
OBS: Dia 18 ônibus quebrado			

Fonte: Folha de frequência do mês de julho de 2016 fornecido pela Direção da Escola Aluisio Magalhães

A ausência de cotejamento entre o deslocamento previsto no termo contratual e o efetivamente realizado a cada dia, gera recorrentemente pagamentos a maior pela Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação juntamente com a Comissão de Fiscalização e Recebimento dos serviços de transporte escolar realizou a medição dos trajetos e já efetuou as alterações necessárias bem como já está efetuando os descontos nos trajetos com quilometragem que houve divergência.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito Municipal de Alto Paraíso/RO nomeou a Comissão para Fiscalização e Recebimento do Serviço de Transporte Escolar, Material e Consumo e Prestação de Contas do PNATE por meio do Decreto Municipal nº 1.803/2016, de 05 de setembro de 2016, incluindo integrantes da secretaria municipal de educação e representantes das escolas municipais onde é prestado o serviço de transporte escolar.

A Secretaria Municipal de Educação de Alto Paraíso/RO, também realizou, conforme informado, a medição de todos os trechos onde são prestados os serviços de transporte escolar pelas empresas contratadas, constatando-se diferenças de quilometragens.

Devida a ocorrência de diferença a menor ou a maior sobre os trajetos, houve uma compensação desses quilômetros que irão refletir no somatório final de cada lote contratado. Devido a existência de quarenta trajetos, destaca-se a seguir a consolidação destes em lotes, com as diferenças apontadas pela própria Secretaria Municipal de Educação quando da sua aferição. Destaca-se que a medição dos trajetos pela CGU foi feita por amostragem, ou seja, não aferindo o total de quilômetros rodados em cada lote.

Quadro 04 – Cotejamento entre medições pagas pela prefeitura e percursos efetivamente efetuados em vistoria pela Semed

Lote	Km paga pela Prefeitura (ida e volta)	Km medida atualmente pela Semed (ida e volta)	Diferença diária (ida e volta)	Empresa executora
01	99	92	07	MP
02	763	721	42	MP
03	784	706	78	PLANETA
04	494	424	70	FERPAR
05	125	109	16	FERPAR
Diferença diária total			213	

Fonte: Medições de trajetos efetuados pela Secretaria Municipal de Educação de Alto Paraíso/RO

Ou seja, da totalidade de quarenta trajetos, há uma diferença atual de 213 quilômetros a menor, diante disso, pode-se afirmar que vinham sendo pagos quilometragens superiores ao que vinham sendo realizadas.

Diante do exposto não foram encaminhados a CGU documentação comprobatória do desconto nos pagamentos realizados aos fornecedores.

2.1.3. Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos

Fato

Visando verificar a manutenção preventiva e corretiva dos veículos das empresas contratadas para a prestação de serviço de transporte escolar rural, foram inspecionados quatorze veículos. Na vistoria foi testada a parte elétrica como sinalizações, faróis, luz de ré entre outros, como também conservação dos pneus, estepes, assentos e cinto de segurança, além de equipamentos obrigatórios como documentação, extintores, macaco, tacógrafo etc.

Os veículos vistoriados foram os de placa: LCH 1190; BSG 8854, CYN 0519, DJB 7626, DJB 7645, CDM 5203, CYB 8934, CYB 8938, CYB 8226, JWV 1608, JWS 9817, KLX 9917, JOE 7574, NBE 5046.

Foram detectadas irregularidades nos seguintes veículos:

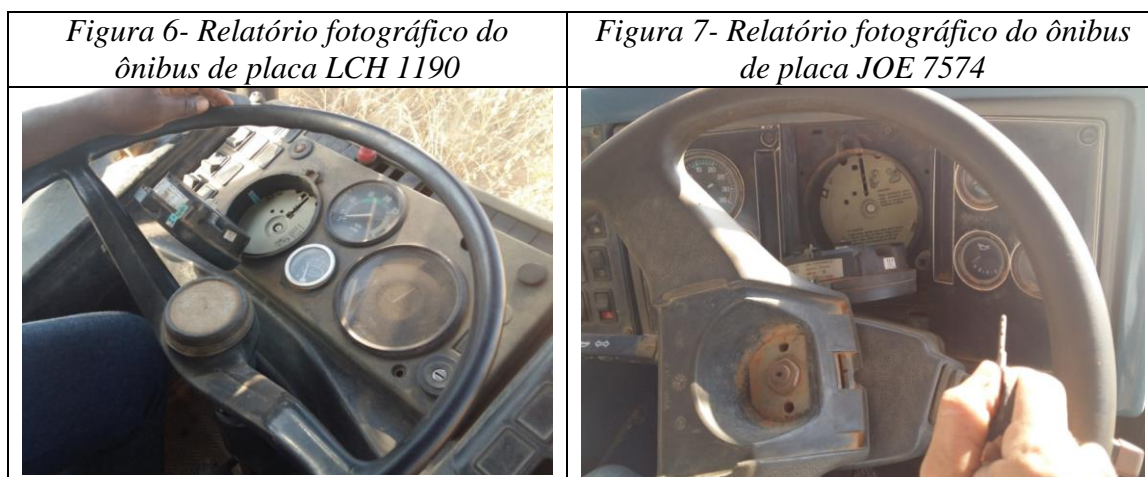
- Veículo de Placa JWV 1608 do Município de Alto Paraíso/RO, conduzido pelo motorista de CPF nº ***.280.422-**, não estava portando o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV;
- Veículo de Placa JWS 9817 do Município de Alto Paraíso/RO, conduzido pelo motorista CPF nº ***.815.472-**, não estava portando o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV;
- Veículo de Placa BSG 8854 estava portando pneu com rachadura e o estepe em má qualidade, conforme se pode observar nas imagens a seguir:

Figura 5 – Relatório fotográfico do veículo de Placa BSG 8854



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 04 de agosto de 2016.

- Os veículos de Placa JOE 7574, CDM 5203, KLX 9917, NBE 5046, LCH 1190 apesar de terem tacógrafos, estes não vêm sendo utilizados. Cabe ressaltar que os tacógrafos instalados são tacógrafos semanal tipo velocímetro, os quais utilizam discos diários. O aparelho contém uma chave na parte de cima do velocímetro que permite a abertura do compartimento que dá acesso ao disco de diagrama. Ressalta-se que as manutenções do tacógrafo bem como a reposição diária de discos fazem parte da planilha de composição de custos das empresas e correspondem ao valor de aproximadamente R\$ 800,00 anuais, contribuindo assim para a formação do preço final do quilômetro rodado. A seguir, demonstra-se uma exemplificação da instalação do tacógrafo sem disco nos veículos de Placa LCH 1190 e JOE 7574:



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 04 de agosto de 2016.

- Veículo de Placa DJB 7636 do Município de Alto Paraíso/RO não estava portando o estepe, conforme observa-se nas imagens a seguir:



Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 04 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO, se manifestou por meio do Ofício nº 122/SEMED/2016, de 01 de setembro de 2016, justificando o que segue:

“I – Esta Secretaria Municipal de Educação está notificando por meio do ofício nº 136/SEMED/2016 a empresa PLANETA Transporte Escolar e Turismo Ltda a solucionar no prazo de 15 (quinze dias) a contas da data de recebimento deste as seguintes irregularidades:

- Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV dos Veículos JWV 1608 e JWS 9817;
- utilização dos tacógrafos nos veículos de placas JOE 7574, NBE 5046, KLX 9917 e LCH 1190;

II – Notifica-se por meio do ofício nº 137/SEMED/2016 à empresa FERPAR Ferreira Transporte Escolar Rural e Pavimentação Ltda. A solucionar no prazo de quinze dias as seguintes irregularidades:

- veículo de placa BSG 8854, portando pneu com rachadura e o estepe em má qualidade;
- veículo de placa DJB 7636, não está portando estepe.

III – Notifica-se a empresa MP Transporte e Turismo Ltda – ME, por meio do Ofício nº 138/SEMED/2016 a providenciar a utilização imediata do tacógrafo colocando os discos diariamente no veículo de placa CDM 5203.”

Análise do Controle Interno

Apesar de a Secretaria Municipal de Educação do Município de Alto Paraíso/RO ter notificado a empresa para que esta corrija as irregularidades apontadas no relatório preliminar de fiscalização da CGU, não foram apresentadas ou comprovadas as medidas adotadas pela contratada.

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. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias e trabalhistas

Fato

A contribuição previdenciária é composta por duas parcelas calculadas a partir do salário pago ao empregado; uma parcela é paga pelo empregador e a outra pelo empregado, cabendo ao empregador reter o valor descontando do salário do empregado e repassá-lo ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Desta feita, a apropriação indébita de verba

previdenciária representa a retenção de parte do salário do empregado pelo empregador, desacompanhada do respectivo repasse ao órgão arrecadador.

Com relação à contribuição para o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS, o empregador deve depositá-la mensalmente em uma conta bancária aberta em nome do trabalhador na Caixa Econômica federal, num valor correspondente a 8% do valor de seu salário. O percentual de 8% do FGTS não é recolhido somente sobre o valor do salário, mas incide também sobre o total do valor pago em horas extras, adicionais (noturno, periculosidade e insalubridade), 13º salário, férias (salário + 1/3) e aviso prévio (trabalhado ou indenizado). Ressalta-se que não há desconto desse valor no salário do trabalhador.

Necessário se faz destacar essas informações, pois são obrigações assumidas pelos empregadores junto à Prefeitura e que apresentaram fragilidades na avaliação da equipe de fiscalização da CGU, senão vejamos:

Em análise ao Processo nº 1293/2014, que trata da contratação de empresa para prestação de serviço de transporte de escolares da rede municipal e estadual, ano letivo 2015, tipo menor preço por quilômetro rodado, separado por lote, constata-se que não está sendo exigido pela Prefeitura os comprovantes de recolhimento de contribuições sociais e previdenciárias pelas Empresas PLANETA Transporte Escolar e Turismo Ltda, CNPJ nº 08.505.195/0001-33, FERPAR Ferreira Transp. Escolar Rural e Pavimentação Ltda, CNPJ nº 07.173.505/0001-05 e J.C Rodrigues Transporte Escolar – ME, CNPJ nº 14.833.474/0001-29.

Constata-se que reza a cláusula “y” do Item 3.1 e o Item 6.3 dos Contratos nº 03/2015, nº 04/2015 e nº 05/2015, firmados respectivamente, com as empresas J.C. Rodrigues Transporte Escolar – ME, Planeta Transporte Escolar e Turismo Ltda – EPP e FERPAR Ferreira Transporte Escolar, Rural e Pavimentação Ltda-ME, que:

“Cláusula Terceira – Das Obrigações da Contratada

3.1 - Compete à Contratada, as seguintes obrigações:

y) A empresa deverá manter, durante toda a execução deste Contrato, em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas, todas as condições de habilitação (tributos federais: INSS, PGFN, FGTS, Tributos Estaduais, Municipais e outras solicitadas) e qualificação exigidas na licitação, de acordo com o artigo 55, XII da lei 8.666/93;

[...]

Cláusula Sexta – Do Valor e Forma de Pagamento

6.3 Os pagamentos somente serão efetuados após a comprovação pela Contratada da regularidade como INSS, FGTS, Receita Federal, Estadual, Municipal, e Dívida Ativa da União, mediante apresentação da Fatura/Nota Fiscal, devidamente atestada pelo setor competente;”(Sem grifo no original)

As mesmas cláusulas constam no Contrato nº 05/2016 firmado entre a Prefeitura e a Empresa MP. Transporte e Turismo Ltda – ME, CNPJ nº 09.006.191/0001-73, referente ao

Processo nº 354/2016, Pregão Eletrônico nº 16/CPL/2016, que também trata da contratação de empresa para prestação de serviço de transporte de escolares. Destaca-se que este processo foi aberto devido à necessidade de nova contratação, tendo em vista que a Empresa J.C Rodrigues Transporte Escolar – ME, CNPJ nº 14.833.474/0001-29 não renovou o contrato para prestação de serviço em 2016.

Em regra, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a Administração deve exigir a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, segundo o qual a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o poder público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Observa-se que as empresas vêm apresentando as certidões de INSS, FGTS e outras previstas em contrato, porém não é apresentado a relação de funcionários e as cópias das Guias de Recolhimento do FGTS (GRF) e das Guias de Previdência Social (GPS), com autenticação mecânica ou o comprovante de recolhimento bancário.

Destaca-se com maior ênfase que o Judiciário Trabalhista tem condenado a administração de forma recorrente, amparado no Enunciado TST 331, como responsável subsidiária pelo pagamento de verbas trabalhistas não honradas pelas empresas contratadas para a prestação de serviços, sob o argumento de culpa *in vigilando* (obrigação de vigiar tornando-se civilmente responsáveis pelos atos daqueles que deixam de vigiar adequadamente) e *in elegendo* (culpa por ter escolhido a pessoa errada).

Em consulta ao Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, constata-se que para alguns empregados não há registro sobre as informações sociais, caracterizando ausência de recolhimentos em seu nome, conforme quadro a seguir:

Quadro 05 – Inconsistências de registros de funcionários contratados pelas empresas prestadoras do transporte escolar em Alto Paraíso/RO

CPF	Registro 2015 e 2016	Observação
***.153.042-**	Registro da J.C em 2015	Atualmente na MP sem registro.
***.027.322-**	Registro da J.C em 2015	Atualmente na MP sem registro
***.749.262-**	Sem registro	
***.206.302-**	Sem registro	Motorista atualmente da Planeta
***.288.942-**	Sem registro	Motorista atualmente da MP
***.763.582-**	Sem registro	Motorista atualmente da MP
***.392.252-**	Sem registro	
***.375.132-**	Sem registro	
***.502.102-**	Sem registro	
***.077.942-**	Sem registro	
***.455.282-**	Sem registro	
***.311.762-**	2015	Empregado FERPAR até final de 2015.
***.533.422-**	2015	Empregado Planeta até final de 2015.
***.483.902-**	2015	Empregado da JC até final de 2015.
***.001.392-**	2016	Registrado de abril a julho de 2016.

Restou comprovado que a empresa que presta serviço para a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO não mantém os trabalhadores alocados no contrato com sua situação previdenciária e trabalhista correta. Em face da inexistência nos processos de pagamento de

cópia de documentos que comprovem quantos funcionários efetivamente estão alocados no contrato e qual a remuneração que está sendo paga aos mesmos, não se pode afirmar que os salários pagos são os constantes da planilha de custos apresentada por ocasião da licitação. Contudo, o fato de os funcionários não estarem com suas carteiras assinadas já indica que não estão sendo feitos os recolhimentos dos encargos previdenciários e trabalhistas.

Analizando caso semelhante, por meio do Acórdão nº 1.014/2007 - Plenário TCU, o Tribunal proferiu entendimento de que a inclusão, na formação do preço contratado, de encargo que a contratada não tinha intenção de recolher e, efetivamente, não recolheu, caracteriza enriquecimento sem causa da empresa. A solução adotada pelo Tribunal foi a determinação para desconto do débito identificado nos pagamentos futuros da contratada.

Cabe destacar que na ausência de recolhimento das contribuições sociais por parte das empresas que prestam serviços aos entes públicos, responde o ente público (Prefeitura) solidariamente, em face da inobservância das legislações trabalhista e previdenciária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação estará notificando por meio dos ofícios nº 126, 127 e 128/SEMED/2016, as empresas responsáveis pelo transporte escolar para que apresentem comprovantes de recolhimento de contribuições previdenciárias e trabalhistas, bem como solicitar por meio do ofício nº 129/SEMED/2016 do setor financeiro da prefeitura municipal, as devidas cobranças.”.

Análise do Controle Interno

Constata-se que a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO notificou as seguintes empresas:

- Empresa MP Transporte e Turismo Ltda-ME, por meio do Ofício nº 126/SEMED/2016, de 02 de setembro de 2016, com o recebido da empresa em 06 de setembro de 2016, com o seguinte teor: “Vimos por meio deste solicitar de vossa senhoria que apresente mensalmente os comprovantes de recolhimento e contribuições previdenciárias e trabalhistas a esta Secretaria”;
- Empresa FERPAR Ferreira Transporte Escolar Rural e Pavimentação Ltda, por meio do Ofício nº 127/SEMED/2016, de 02 de setembro de 2016, com o recebido da empresa em 05/09/2016, com o seguinte teor: “Vimos por meio deste solicitar de vossa senhoria que apresente mensalmente os comprovantes de recolhimento e contribuições previdenciárias e trabalhistas a esta Secretaria”; e
- Empresa PLANETA Transporte Escolar e Turismo Ltda, por meio do Ofício nº 128/SEMED/2016, de 02 de setembro de 2016, com o recebido da empresa em 05 de setembro de 2016, com o seguinte teor: “Vimos por meio deste solicitar de vossa senhoria que apresente mensalmente os comprovantes de recolhimento e contribuições previdenciárias e trabalhistas a esta Secretaria”.

Também foi emitido o Ofício nº 129/SEMED/2016, de 02 de setembro de 2016, solicitando ao setor financeiro da Prefeitura informações sobre os recolhimentos de contribuições previdenciárias e trabalhistas das empresas MP, FERPAR e PLANETA. O referido ofício foi recebido pelo setor competente no mesmo dia de sua emissão.

Apesar da emissão das notificações e da solicitação de informação ao setor financeiro, não foram enviados comprovantes de regularização das pendências sobre os recolhimentos das contribuições previdenciárias e trabalhistas de responsabilidade dos fornecedores.

2.2.2. Ausência de nomeação de fiscal de contrato na terceirização do transporte escolar.

Fato

Em análise aos Processos nº 1293/2014 e nº 354/2016, constata-se que não consta nomeação de fiscal de contrato, informação também confirmada pelo Secretário de Educação daquela municipalidade. Ressalta-se que o procedimento é exigido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Ou seja, a Administração tem o poder-dever de fiscalizar o contrato, devendo nomear formalmente um fiscal para verificar a sua correta execução, não cabendo juízo de oportunidade e conveniência do gestor em nomear ou não o fiscal.

“A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos” de acordo com o Acórdão 1632/2009 – Plenário, do Tribunal de Contas da União.

Ademais, a representatividade do volume de recursos utilizados nos contratos de terceirização do transporte escolar rural da rede municipal de ensino de Alto Paraíso/RO e multiplicidades de atividades a serem executadas pelas empresas contratadas, entre elas, a manutenção da qualidade do serviço prestado, os controles diários de itinerários, o cumprimento das normas de trânsito e legislações correlatas, tornam, além de obrigatória, imprescindível a nomeação de fiscal de contrato.

Ressalta-se que se trata de um dos maiores contratos firmados pela municipalidade e que apresenta fragilidades na sua execução, como se pode constatar em outros apontamentos

deste relatório. O valor despendido apenas no exercício de 2015 foi de R\$ 3.449.518,60, já em 2016 a previsão do dispêndio é aproximadamente quatro milhões.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal solicitará através do ofício n.º 130/SEMED/2016 do executivo, Prefeito Municipal, a nomeação do fiscal de contrato do transporte escolar.”

Análise do Controle Interno

Constata-se que a Secretaria Municipal de Educação de Alto Paraíso/RO emitiu o Ofício nº 130/SEMED/2016, de 02 de setembro de 2016, ao Prefeito Municipal, recebido por ele na mesma data, com a seguinte solicitação: *“Vimos por meio deste solicitar de vossa senhoria a nomeação de um fiscal de contrato do Transporte Escolar”*.

Apesar da emissão da solicitação para nomear o fiscal do contrato, não foi enviado o ato de nomeação do mesmo, assim, não foi elidida a constatação.

2.2.3. Ausência de manutenção de ônibus do programa caminho da escola

Fato

No Município de Alto Paraíso/RO parte do serviço de transporte escolar da rede municipal de ensino é realizado por veículos próprios, adquiridos por meio do Programa Caminho da Escola, um programa criado pelo Governo Federal, que visa promover a redução nos custos e renovação das frotas públicas de veículos escolares – que são financiados pelo BNDES aumentando a qualidade do transporte dos estudantes e contribuindo para a redução da evasão escolar, principalmente dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural.

Visando verificar a manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos que prestam serviços de transporte escolar rural, inspecionou-se os veículos adquiridos pela Prefeitura para atendimento à demanda do Município.

Para inspeção da frota própria dos ônibus da Prefeitura, foram selecionados os veículos de Placa NBV 3735, NBU 9615, NBB 7486, NBW 5537, NBU 9615 e NBB 7636, adquiridos pelo Programa Caminho da Escola. Ressalta-se que os veículos de Placa NBU 9615 e NBB 7486 encontram-se parados por falta de manutenção.



Fotos 1 e 2 - Veículos parados no pátio da Prefeitura de Alto Paraíso – RO. Fonte: verificações in loco realizadas pela CGU, em 02 de agosto de 2016.

Cabe ressaltar que a redução de custos com o transporte escolar, um dos principais objetivos do Programa, deixa de ser alcançada, obrigando o Município, nesse caso, a contratar dois ônibus de empresas terceirizadas em substituição aos do Programa Caminho da Escola que se encontram parados devida a falta de manutenção.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Como providências tomadas encontra-se em fase de tramitação o processo de Nº 1-1254 na CPL que trata da contratação de empresa de cartão para aquisição de material de consumo e prestação de serviços para que possamos realizar as manutenções necessárias aos veículos ônibus escolares e veículos leves que transportam professores para área rural. Sendo assim com a finalização do processo estaremos solucionando os problemas que envolvem manutenções do transporte escolar. Esclarecemos que o referido processo está com o edital pronto e em análise no Departamento.”

Análise do Controle Interno

Constata-se, conforme informações, que a Secretaria Municipal de Educação de Alto Paraíso – RO instituiu o Processo de nº 1-1254 na CPL visando a contratação de fornecedor para a manutenção dos veículos. Porém, apesar da instituição do processo, não houve a realização do serviço.

2.2.4. Descumprimento de cláusulas contratuais

Fato

Em análise aos Processos nº 1293/2014 e nº 354/2016 e aos projetos básicos a eles vinculados, constata-se que diversas cláusulas não vêm sendo atendidas pelos contratados e não há nenhuma notificação do contratante (Prefeitura) para os casos específicos relacionados a seguir:

Projeto Básico - Das Obrigações da Contratada – Item 7:

A contratada deverá fornecer: 01 (um) Motorista habilitado na categoria "D" possuindo matricula no DETRAN, e curso Formação de Condutores de Transporte Escolar; 01 (um) Agente de Serviço de Transporte (monitor) para cada veículo que fará o transporte dos alunos com objetivo de acompanhamento dos alunos no percurso, sendo este, maior de 18 (Dezoito) anos, munidos de Atestados de Aptidão Física e Mental, assumindo inteira responsabilidade pelos atos dos mesmos.

Conforme informações prestadas pelos motoristas de ambas as empresas que prestam serviço de transporte escolar rural no município, os exames médicos não haviam sido realizados até a data desta fiscalização, 04 de agosto de 2016.

Projeto Básico - Das Obrigações da Contratada – Item 10:

Designar aos Motoristas e Agentes de Serviços de Transporte, o uso obrigatório de Crachá de Identificação do mesmo, contendo, ainda, a inscrição: "A SERVIÇO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO". (Original sem grifo)

Foi constatado pela fiscalização que nenhum motorista portava crachá de identificação. Os mesmos informaram ainda que nunca receberam o material, mesmo aqueles que prestaram serviço nos anos anteriores.

Projeto Básico - Das Obrigações da Contratada – Item 12:

Definir como responsabilidade do Motorista, a anotação em relatório diário de utilização, os dias letivos trabalhados, baseado no Calendário Escolar e no Cronograma de Percursos apresentado, bem como a obtenção do atestado de cumprimento do dia trabalhado, emitido pelo Coordenador da Unidade Escolar, indicado pela Secretaria Municipal de Educação. Todos os condutores deverão estar registrados como empregados da empresa, exceto quanto for o próprio proprietário (no caso de empresa individual). (Original sem grifo)

Como já tratado em ponto específico deste relatório, não ficou comprovado o vínculo empregatício dos funcionários com as empresas, tendo em vista que as carteiras de trabalho estavam de posse das empresas, conforme informações prestadas pelos funcionários, tanto de motoristas como de monitores. O mesmo ocorreu no exercício de 2015, especificamente com a empresa FERPAR, devido à ausência de registros de funcionários na RAIS.

Edital da Licitação Item 3.2 – Da responsabilidade do agente de serviço de transporte escolar (monitor), alínea “a”:

Fazer relação de alunos com nome, endereço, data de nascimento e telefone dos pais ou responsáveis, comunicando ao diretor sobre relação de alunos diariamente.

Conforme informações coletadas junto aos monitores, esta relação não é feita, sendo que a maioria desconhece tal obrigação. Ressalta-se que é de extrema importância a apresentação desta relação diariamente, tendo em vista que a partir desta possibilita fazer um controle do trajeto do veículo e descontos de quilometragem não rodadas, devido à ausência de um aluno específico.

Segundo o art. 54 da Lei 8.666/1993, os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições gerais de direito privado. Os contratos administrativos regem-se pelas normas de direito administrativo, que têm como base a indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Neste caso, uma das prerrogativas da administração é a aplicação de penalidades e até mesmo, em casos mais extremos, a rescisão contratual, sem a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário, o que não dispensa a instauração do devido processo administrativo, com garantia de ampla defesa e contraditório ao contratado. Porém, isso não vem sendo feito pela Prefeitura.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação está notificando as empresas de transporte escolar através dos ofícios nº 131,132 e 133/SEMED/2016 que apresentem dentro do prazo de 15 (quinze dias) a contar da data de recebimento da notificação as seguintes solicitações:

- atestados de todos os motoristas e monitores de Aptidão Física e Mental;
- uniforme de monitores e motoristas;
- Crachás de identificação, contendo: nome completo, função e a inscrição “A SERVIÇO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ALTO PARAÍSO”
- Comprovação por meio da cópia da carteira de trabalho o registro de todos os funcionários (monitores e motoristas);
- os monitores deverão providenciar a relação nominal de todos os alunos contendo endereço, data de nascimento e telefone dos pais ou responsáveis, para que possa diariamente comunicar ao diretor da escola a presença ou não do estudante dos referidos trajetos.”

Análise do Controle Interno

Constata-se que a Secretaria Municipal de Educação de Alto Paraíso – RO notificou, por meio dos Ofícios nº 131, 132 e 133, emitidos no dia 02 de setembro de 2016, e recebido pelas empresas as Empresas MP, PLANETA e FERPAR em 06 de setembro de 2016, 05 de setembro de 2016 e 05 de setembro de 2016, respectivamente.

Ressalta-se que o prazo dado às empresas para solucionarem as pendências foi de quinze dias e não foi anexado na respectiva manifestação da Prefeitura qualquer comprovante de atendimento à demanda pelas empresas notificadas.

2.2.5. Retenção das carteiras de trabalho dos funcionários

Fato

Conforme informações dos motoristas que atualmente prestam serviço à Empresa MP. Transporte e Turismo Ltda – ME, CNPJ nº 09.006.191/0001-73, as Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS foram recolhidas pela empresa para assinatura no início da execução dos trabalhos no exercício de 2016 e até a data desta fiscalização, 04 de agosto de 2016, não tinham sido devolvidas aos funcionários. Diante disso, constata-se que há infração cometida pelas empresas citadas, conforme exposto no Art. 29 da Lei de Consolidação do Trabalho – CLT, conforme a seguir descrito:

Art. 29 – A Carteira de Trabalho e Previdência Social será obrigatoriamente apresentada, contra recibo, pelo trabalhador ao empregador que o admitir, o qual terá o prazo de quarenta e oito horas para nela anotar, especificamente, a data de admissão, a remuneração e as condições especiais, se houver, sendo facultada a adoção de sistema manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho. (Redação dada pela Lei nº 7.855, de 24.10.1989).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação está notificando através do ofício nº 134/SEMED/2016 destinado a empresa, MP Transporte e Turismo Ltda. — ME, que devolva as carteiras de trabalho recolhidas no início da execução dos trabalhos no exercício de 2016 aos motoristas e monitores, conforme determina o Art.29 da Lei de Consolidação do Trabalho-CLT.”

Análise do Controle Interno

Constata-se que a Secretaria Municipal de Educação de Alto Paraíso – RO notificou a Empresa MP Transporte e Turismo Ltda-ME por meio do Ofício nº 134/SEMED/2016, de

02 de setembro de 2016, com o recebido da empresa em 06 de setembro de 2016, com o seguinte teor: “Vimos por meio deste solicitar que seja devolvido as carteiras de trabalho recolhidas no início da execução dos trabalhos no exercício de 2016 aos motoristas e monitores, conforme determina o art. 29 da Lei de Consolidação do Trabalho – CLT”.

Ressalta-se que apesar da notificação à empresa, não houve a comprovação de devolução das CTPS aos trabalhadores.

2.2.6. Itens obrigatórios constantes na planilha de custo, não atendida pela contratada.

Fato

Em análise ao Processo nº 354/2016, Pregão Eletrônico nº 16/CPL/2016, especificamente sobre a composição de custo apresentado pela Empresa MP, constata-se a inserção de itens que não estão sendo cumpridos na execução do contrato, em especial aqueles vinculados aos direitos trabalhistas e previdenciários. Ressalta-se que a contratada, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária, deve proceder às anotações e registros pertinentes a todos os empregados que atuarem nos serviços, assumindo exclusivamente todas as obrigações advindas de eventuais demandas judiciais ajuizadas em qualquer juízo que versarem sobre pleitos trabalhistas e/ou previdenciários propostos por empregados ou terceiros que alegarem vínculo com a contratada.

Em verificação in loco, constata-se que todos os motoristas que prestam serviço à empresa não possuíam a carteira de trabalho assinada pelo empregador. Em consulta aos sistemas corporativos da CGU (Macros), especificamente sobre a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS no período de 01 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2015, verificou-se que não consta nenhum registro de funcionário vinculado ao CNPJ nº 09.006.191/0001-73 pertencente à Empresa MP Transporte e Turismo Ltda – ME.

Os custos diretos e indiretos foram considerados pela empresa em sua composição de custo vinculados ao salário nominal, adicionados todos os gastos definidos por lei e realizados pelo empregador, independentemente de serem impostos federais (a previdência social, por exemplo), impostos associados a benefícios aos empregados pagos pelo empregador mas cujo custeio é parcialmente financiado através de reduções fiscais, como o vale-transporte, contribuições obrigatórias para associações, o chamado Sistema ‘S’, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), direito a férias remuneradas e seu adicional entre outros, como exemplificação a seguir:

Quadro 06 – Demonstrativo de itens obrigatórios não atendidos pela contratada

Custo fixo mensal		Valor em R\$	Observação
Salário		2.469,57	Os funcionários vêm recebendo salário em espécie.
13º salário		205,80	
Férias 1/3		814,96	
Auxílio alimentação		2.011,00	
Vale transporte			
Uniformes		71,07	
Exame médico			
Treinamentos			
Salário Educação		291,41	

INCRA		Itens não atendidos, devido à ausência de assinatura de carteira de trabalho, informações prestadas pelos motoristas e verificação in loco (uniforme, exames médicos, horas extras).
SENAC		
SESC		
SEBRAE		
Seguro acidente de trabalho		
Aviso Prévio Indenizado	56,22	
Incidência do FGTS		
Multa do FGTS		
Aviso Prévio Trabalhado		
Incidências de encargos Previdenciárias e FGTS		
Multa incidente FGTS	291,41	
Férias + adicional de férias		
Auxílio doença		
Licença paternidade		
Ausências legais		
Acidente de trabalho		
Horas extras motoristas		

Fonte: Consulta as bases de dados disponíveis ao Governo Federal e informações no processos n° 354/2016.

Considerando apenas os itens não atendidos da planilha de custo, pode-se afirmar que o valor corresponde a R\$ 0,68 (sessenta e oito centavos) por quilômetro rodado, ou seja, apenas calculando-se esses itens não cumpridos pela empresa e considerando que a mesma cobra R\$ 6,94 o quilômetro rodado para o Lote 01, o valor se reduziria a R\$ 6,26 (R\$ 6,94 – R\$ 0,68).

Caso semelhante ocorre no lote 02 vencido pela empresa MP no Processo n° 354/2016. Com efeito, é certo que a planilha com os preços unitários apresentados na licitação vincula o proponente, sem contar que os encargos sociais são de recolhimentos obrigatórios e que não vem sendo comprovadas sua efetivação no decorrer da execução do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Encaminhar através do ofício n°135/SEMED/2016, à empresa MP Transporte e Turismo Ltda - ME cópia dos Itens 8 e 9 do relatório Preliminar da CGU, para que possa tomar as devidas providências.”

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação da Prefeitura, foi encaminhado à empresa as constatações detectadas pela fiscalização constantes no relatório preliminar, porém, não há comprovação da adoção de alguma medida pela empresa contratada.

2.2.7. Jornada de trabalho excessiva

Fato

Conforme legislações trabalhistas a jornada de trabalho consiste em o trabalhador ficar em seu ambiente de trabalho e à disposição de seu empregador pelo tempo determinado, não devendo ultrapassar 44 horas semanais, normalmente cumprindo oito horas diárias. O mesmo entendimento está disposto no art. 7º, inciso XIII da Constituição Federal:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943)”

Nas verificações in loco, visando identificar os veículos e motoristas que conduzem os ônibus nos trajetos matutinos e vespertinos, constatou-se que as empresas não vêm observando a legislação trabalhista, inclusive quanto à jornada de trabalho e outras disposições previstas em normas coletivas da categoria profissional, tendo em vista que há motoristas que prestam serviço em três turnos: matutino, vespertino e noturno. Com uma jornada de trabalho que chega a aproximadamente dezoito horas diárias, como exemplo dos motoristas de CPF nº ***.153.042-** e CPF nº ***.142.942-**, ambos da empresa MP – Transporte e Turismo Ltda – ME.

Constatou-se também que apesar de estar previsto em planilha de custo o valor de R\$ 600,00 mensais para lavagem de cada veículo, estes estão sendo lavados aos finais de semana pelos próprios motoristas, sem receberem recompensas financeiras pelo serviço, ou seja, há infração à legislação trabalhista, pois além da sobrecarga de trabalho durante a semana, não está sendo respeitado o repouso semanal, que de acordo com a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, no seu art. 67, será assegurado a todo empregado um descanso semanal de 24 horas consecutivas, o qual deverá coincidir com o domingo, salvo motivo de conveniência pública ou necessidade imperiosa.

Devido à ausência de carteira de trabalho assinada, ficou inviável avaliar outros direitos dos trabalhadores, como remuneração do trabalho noturno superior em 20% ao diurno, hora do trabalho noturno computada como 52 minutos e 30 segundos entre outros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 294/GABINETE PREFEITO/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Encaminhar através do ofício nº135/SEMED/2016, à empresa MP Transporte e Turismo Ltda - ME cópia dos Itens 8 e 9 do relatório Preliminar da CGU, para que possa tomar as devidas providências.”

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação da Prefeitura, foram encaminhadas à empresa as constatações detectadas pela fiscalização constantes no relatório preliminar, porém, não há comprovação da adoção de alguma medida pela empresa contratada.

3. Conclusão

Constata-se que no Município de Alto Paraíso/RO o transporte escolar rural vem sendo executado de forma direta e indireta para atendimento dos objetivos do programa, porém, apresenta fragilidades no controle da execução dos serviços, bem como irregularidades diante dos direitos trabalhistas e sociais dos funcionários contratados pelas empresas prestadoras dos serviços.

A seguir relaciona-se as principais constatações constantes em relatório:

- Ausência de comprovação de recolhimento de contribuição previdenciária e trabalhista;
- Retenção das carteiras de trabalho dos funcionários;
- Itens obrigatórios constantes na planilha de custo não atendida pela contratada; e
- Divergência entre as rotas executadas pelas empresas contratadas.

Ordem de Serviço: 201602404

Município/UF: Alto Paraíso/RO

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 401.030,95

1. Introdução

A presente fiscalização avaliou a utilização dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Alto Paraíso/RO, entre janeiro de 2015 e junho de 2016, com foco naqueles aplicados em ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016. O montante analisado correspondeu ao total de R\$ 401.030,95.

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. Não utilização de conta única e exclusiva na gestão dos recursos do Bloco de Vigilância e Saúde.

Fato

Ao realizar a análise da movimentação dos recursos federais relativos ao Bloco Vigilância em Saúde (extratos disponibilizados pelo Ofício nº 165/SEMSAU/2016, de 02 de agosto de 2016), observou-se que, além da Conta Corrente 624004-2 (Fundo Municipal de Saúde – FMS), Agência 104, Caixa Econômica Federal, o Município de Alto Paraíso/RO também utiliza outro domicílio bancário (qual seja: Conta Corrente 10.354-3, Agência 3.997-7, Banco do Brasil).

Verificou-se que recursos federais repassados para uso no âmbito do aludido bloco tiveram transferências efetivadas da conta recebedora (Conta Corrente 624004-2) para outra conta não específica (Conta Corrente 10.354-3).

A respeito dessa ocorrência, importa citar o normativo do Ministério da Saúde, segundo o qual “os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco” (art. 6º da Portaria nº 204, de 29 de

janeiro de 2007). Ademais, nos termos do art. 14 da Portaria nº 1378, de 9 de julho de 2013, recorda-se que:

“Os recursos do Bloco de Vigilância em Saúde serão repassados mensalmente de forma regular e automática do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios para uma conta única e específica.”

A situação apontada implica em fragilidade dos controles dos gastos, dando margem à eventual desvio de finalidade na aplicação de recursos, uma vez que as despesas do Bloco Vigilância em Saúde devem ser executadas diretamente na conta específica para a qual eles foram repassados.

A propósito, o Tribunal de Contas da União considera como irregularidades as *“transferências, das contas receptoras para outras contas não específicas, dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde”*, afrontando o art. 5º da Portaria GM/MS 204/2007 (cf. itens 9.9.4.2, 9.9.5.2 e 9.9.10.3 do Acórdão nº 518/2013 – TCU – Plenário).

Com efeito, no Acórdão nº 2398/2014 – TCU – Plenário, o voto do ministro relator também trata do assunto, conforme trecho adiante transcrito:

“4. No que importa à presente etapa processual, destaco as irregularidades abaixo descritas, referente ao primeiro grupo antes mencionado, que foram efetivamente as situações que motivaram a apenação dos recorrentes, na medida de suas responsabilidades:

4.1. utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde;

4.2. existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras dos recursos;

4.3. transferência dos recursos das contas receptoras para outras contas não específicas;

4.4. falta de correlação entre pagamentos realizados e as ações de Vigilância em Saúde executadas;” (Original sem grifo.)

Portanto, sendo a conta única e com finalidade específica de movimentar os recursos do bloco, as despesas com as ações de combate ao mosquito deveriam ser custeadas a partir do repasse nela já existente, a fim de evitar, dentre outros prejuízos, que o controle sobre a movimentação dos recursos federais transferidos seja dificultado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 191/SEMSAU/2016, de 14 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou manifestação, proferida pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme transcrição a seguir:

“Referente à transferência de Recurso da Conta Corrente 62.404-2 (Fundo Municipal de Saúde - MS) para a Conta corrente 10.354-3 - Agência 3.997-7 - Banco do Brasil, justificamos a transferência do recurso para realização de pagamentos online de

fornecedores entre outros, devido a problemas técnicos no Sistema da Caixa Econômica Federal junto a agência local que não conseguiram habilitá-la para efetuar tais pagamentos, devido problemas técnicos da agência bancária. Desde o ano de 2012, tal procedimento, como pagamentos de fornecedores e outros era realizado exclusivamente pelo Banco do Brasil, conta corrente aberta diretamente pelo Ministério de Saúde. Após esse período houve troca de Agência bancária e assim a necessidade das referidas transferência para, cobertura dos pagamentos.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada sinaliza dificuldades vivenciadas e enfrentadas pelo gestor no dia a dia da administração da coisa pública. Em razão de problemas na conta específica e ante a necessidade de honrar o pagamento a fornecedores, efetuaram-se transferências bancárias para outra conta corrente gerida pela Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO.

Em todo caso, apesar de tal fato indicar a busca de uma solução por parte do agente público perante um problema operacional na conta específica, essa conduta deve ser evitada, uma vez que a sua prática afronta as diretrizes normativas e jurisprudências sobre a matéria. Por esse motivo, conclui-se pela permanência da constatação em relatório.

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 dos gastos dos recursos federais descentralizados para o combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Fato

As atividades realizadas por esta equipe de fiscalização referem-se ao Programa de Fiscalização em Entes Federativos, que englobou a avaliação da gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao Município de Alto Paraíso/RO aplicados em ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Com o objetivo de averiguar a aplicação dos recursos federais descentralizados entre janeiro de 2015 e junho de 2016, solicitou-se à Secretaria Municipal de Saúde que informasse os processos de compras e de contratações cujos pagamentos, no período analisado, tenham ocorrido por meio de recursos federais referentes ao Bloco de Vigilância em Saúde, destacando-se as ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* (cf. Solicitação de Fiscalização nº 201602404/01, de 25 de julho de 2016).

A partir da documentação fornecida pelo Ofício nº 165/SEMSAU/2016, de 02 de agosto de 2016, e considerando o repasse total de R\$ 401.030,95, entre janeiro de 2015 e junho de 2016, transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Alto Paraíso/RO, os seguintes valores foram consolidados:

Quadro – Gastos dos recursos federais descentralizados para o combate ao mosquito Aedes Aegypti.

Aquisições e Contratações	Valor Total (R\$)	Percentual
Aquisição de veículo <i>pick up</i> utilitário	59.000,00	14,71%
Combustível	8.809,38	2,20%
Diárias	5.870,52	1,46%
Comunicação, Mobilização e Publicidade (material gráfico)	1.431,40	0,36%

Fonte: Processos disponibilizados pelo Ofício nº 165/SEMSAU/2016, de 02 de agosto de 2016.

A título de esclarecimentos, pontua-se que os valores transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) relativos ao Bloco Vigilância em Saúde não são específicos apenas para a vigilância, prevenção e controle das doenças transmitidas pelo mosquito. Portanto, eles podem também ser aplicados em outras ações, desde que correspondam ao objeto do bloco.

Isso posto, verificou-se que quase quinze por cento do total de recursos federais descentralizados (R\$ 401.030,95) destinaram-se à aquisição de um veículo tipo *pick up* (utilitário) para o enfrentamento do *Aedes Aegypti*. Mediante a análise do controle de quilometragem desse automóvel, seu uso tem atendido às necessidades locais e sido eficaz.

Pouco mais de três por cento foi utilizado na concessão de diárias ou de indenização de campo a servidores para a intensificação do combate ao referido mosquito, bem como no abastecimento do veículo acima mencionado. A esse respeito, de acordo com a análise realizada, os processos disponibilizados indicam regularidade nos pagamentos.

Quanto ao quesito comunicação, mobilização e publicidade, a produção do material gráfico serviu como meio para propagação da conscientização da importância do enfrentamento do vetor da dengue.

Destaca-se que as atividades realizadas pelos agentes de saúde observaram as diretrizes do Plano Municipal de Saúde 2014/2017 e do Plano de Contingenciamento da Dengue 2015/2016.

Por oportuno, registra-se que as ações e o esforço conjunto de gestores, de agentes de saúde e da população em geral possibilitaram ao município de Alto Paraíso/RO estar com a sua condição epidemiológica aferida em nível satisfatório pela a Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia (Agevisa-RO).

De acordo com a Agevisa-RO, entre 12 de julho de 2015 e 09 de julho de 2016, o ente municipal teve apenas quatro casos confirmados de dengue, um de *Zika Virus* e nenhum de *Chikungunya* (cf. Boletim Epidemiológico para Monitoramento da Dengue, de 17 de julho de 2016).

Dessa forma, nota-se que a gestão dos insumos descentralizados pelo Ministério da Saúde para as ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* tem sido eficaz e econômica.

2.2.2. Aplicação dos recursos de forma tempestiva em ações do Bloco de Vigilância e Saúde.

Fato

Trata-se de verificação por parte deste órgão de controle interno sobre recursos financeiros do Bloco Vigilância em Saúde, transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Alto Paraíso/RO, que, eventualmente, não foram executados, seja parcial ou totalmente.

Assim, tendo como escopo o período de janeiro de 2015 a junho de 2016, o objetivo foi averiguar a tempestividade da aplicação dos valores repassados mensalmente, de forma regular e automática, fundo a fundo, para uma conta única e específica, nos termos do art. 14 da Portaria nº 1378, de 9 de julho de 2013, do Ministério da Saúde.

Nesse sentido, solicitou-se à Secretaria de Municipal de Saúde os extratos bancários da conta destinada ao recebimento e à movimentação dos recursos federais relativos ao Bloco Vigilância em Saúde (cf. Solicitação de Fiscalização nº 201602404/01, de 25 de julho de 2016).

Para tanto, foram analisados e confrontados os valores de transferência disponíveis no sítio eletrônico do FNS com os creditados e debitados na Conta Corrente 624004-2 (FMS), Agência 104, Caixa Econômica Federal, domicílio este para o qual as ordens bancárias dos recursos referentes ao citado bloco são emitidas.

Tabela – Recursos federais do Bloco Vigilância em Saúde.

Recursos transferidos do FNS para o FMS de relativos às ações de vigilância em saúde.	2015	2016
	Valor (R\$)*	Valor (R\$)*
Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS)	168.720,67	95.479,58
Incentivos pontuais para ações de serviços de vigilância em saúde (IPVS)	24.705,14	28.128,98
Programa de qualificação das ações de vigilância em saúde (PVVS)	41.175,24	-
Fortalecimento de políticas afetas à atuação da estratégia de ACE -5%	202,80	1.419,60
Assistência Financeira complementar – ACE – 95%	3.853,20	26.972,40
Ações contingenciais de vigilância em saúde (PVVS)	6.317,34	-
Incentivo adicional assistência complementar – ACE – 95%	-	3.853,20
Incentivo adicional fortalecimento políticas afetas a atuação da estratégia de ACE – 5%	-	202,80
Total (R\$)	244.974,39	156.056,56

Fonte: Consulta ao sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde em 25 de julho de 2016 (<http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaSimpl>).

* Os valores transferidos pelo FNS relativos ao Bloco Vigilância em Saúde não são específicos apenas para a vigilância, prevenção e controle das doenças transmitidas pelo mosquito Aedes Aegypti.

Em análise, para avaliar se o saldo atual era significativo, adotou-se como parâmetro um percentual que fosse igual ou maior do que 30% do volume de recursos financeiros endereçados ao FMS. Dessa maneira, a equipe de fiscalização consolidou adiante valores globais decorrentes do exame realizado:

Tabela – Demonstrativo dos recursos públicos federais recebidos do FNS e aplicados pela SMS.

Período 01 janeiro a 31 de dezembro de 2015			Período 01 janeiro a 30 de junho de 2016			Saldo Final em 30 de junho de 2016 - R\$	Percentual {[D / (A + B + C)]*100}
Saldo inicial R\$ (A)	Total dos valores transferidos	Total dos valores dos rendimentos	Saldo inicial R\$	Total dos valores transferidos	Total dos valores dos rendimentos		

	do FNS - R\$ (B)	- R\$ (C)		do FNS - R\$ (B)	- R\$ (C)	(D)	
28.971,54	244.974,39	3.370,28	28.932,97	156.056,56	2.956,99	91.988,52	21,08%

Fonte: Extratos bancários e consulta ao sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde em 25 de julho de 2016 (<http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaSimpl>).

Desse modo, considerando que o saldo restante na conta específica corresponde a aproximadamente 21% do montante transferido, percebe-se que, praticamente, 80% do dinheiro foi aplicado e utilizado de forma tempestiva em ações do Bloco de Vigilância e Saúde.

2.2.3. Inseticidas utilizados após a data de validade.

Fato

Com o intuito de subsidiar os trabalhos de campo, solicitou-se à Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia (Sesau/RO) que disponibilizasse extrações do Sistema Informação de Insumos Estratégicos (SIES) da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde, no âmbito do Município de Alta Paraíso/RO (Ofício nº 14.323/2016/CGU-Regional/RO-CGU-PR, de 27 de julho de 2016).

Dentre os documentos encaminhados na resposta (cf. Ofício nº 4347/GAB/SESAU, de 12 de agosto de 2016), consta a Nota de Fornecimento de Material (NFM) nº 2870287, de 08 de março de 2016, contendo a relação de cinco itens, os quais foram recebidos em Alto Paraíso/RO naquela mesma data. Um deles correspondeu ao seguinte inseticida:

Quadro – Material para combater o Aedes Aegypti.

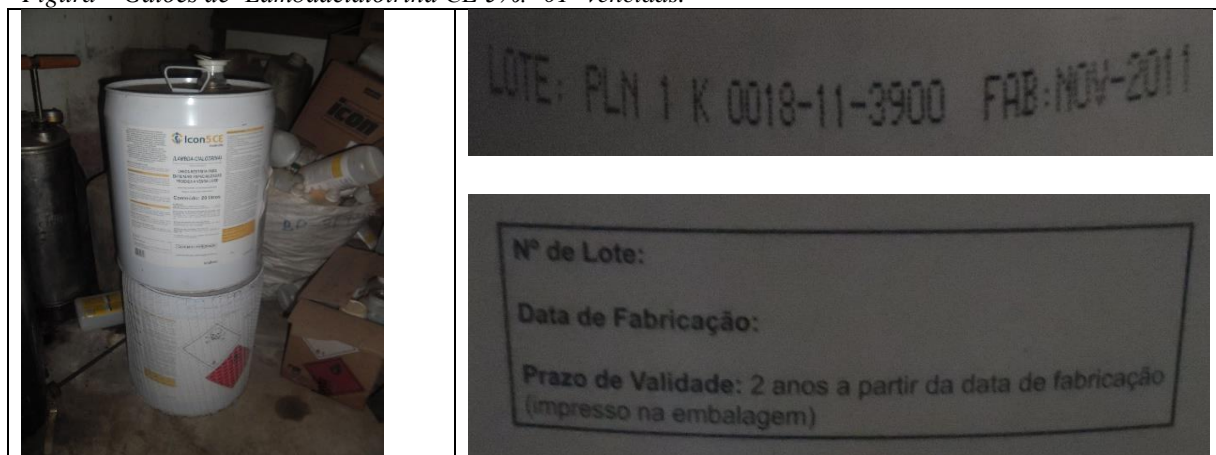
Descrição	Unidade	Validade	Quant. Unitária	Quant. embalagem	Valor unitário	Total
Lambdacialotri na CE 5% - 01	Litro	19/01/2017	40*	40*	R\$ 11,75	R\$ 470,02

Fonte: Nota de Fornecimento de Material (NFM) nº 2870287.

*Cada galão contém 20 litros envasados.

No dia 03 de agosto de 2016, esta controladoria vistoriou o local de armazenamento de inseticidas. Aquele recebido em março já havia sido utilizado, de acordo com informações obtidas in loco. Todavia, ao checar a validade do produto, constatou-se que estava expirada há dois anos e quatro meses:

Figura – Galões de ‘Lambdacialotrina CE 5%.- 01’ vencidas.



Dois galões de vinte litros cada.	Acima, a indicação da data em que foi fabricado: novembro de 2011. Abaixo, o prazo de validade: dois anos a contar da fabricação.
-----------------------------------	--

Desse modo, verifica-se a ocorrência de danos ao erário federal decorrente da perda do inseticida, recebido com prazo de validade expirado.

Diante dessa constatação, o controle realizado pelo ente municipal aponta sinais de fragilidade. Esse fato é prejudicial, uma vez que a unidade se torna vulnerável, de um lado, ao risco de desperdício, e, de outro (sendo este o principal), ao risco de acometimento de problemas de saúde, tanto para os agentes responsáveis pela aplicação do produto como para a população em geral.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 191/SEMSAU/2016, de 14 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou manifestação, proferida pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme transcrição a seguir:

“Com referência à constatação obtida in loco do inseticida para o combate ao transmissor da dengue, constatado na embalagem o prazo de vencimento expirado, informamos que foi prorrogado o prazo de validade após estudo de técnicos do Ministério da Saúde, para o mês de janeiro de 2017, conforme nota técnica em anexo.”

Análise do Controle Interno

O documento aludido na justificativa do gestor se reporta à Nota Informativa nº 006/2015/DEVIT/SVS/MS, de 26 de janeiro de 2015, do Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis, vinculado à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde.

Trata-se de uma avaliação realizada para ampliar a validade do inseticida em tela, dados os seguintes argumentos:

“1. Em razão da existência de 70.676 litros do inseticida piretróide Lambdacialotrina formulação CE 5%, utilizado no controle espacial dos vetores transmissores da malária (termonebulização) e da dengue (nebulização a frio), vencendo entre abril e novembro de 2015, sugerimos a sua extensão de uso.

2. Sugere-se esse procedimento uma vez que o produto encontra-se armazenado adequadamente, e as embalagens estão em bom estado de Conservação. Além disso, a SVS/MS providenciou a coleta e a realização de testes físico-químicos para a validação da garantia de efetividade dos produtos, variando o teor de i.a. [ingrediente ativo] entre % 4,31 a 5,28.

[...]

5. Deve-se, ressaltar que a prática de ampliação do prazo de validade de inseticidas vencidos, desde que observados os cuidados citados no, item 2, é inclusive, indicada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação / FAO, como uma das medidas para evitar a formação de estoques obsoletos e desperdício de recursos públicos.

6. Os fatores que tem levado a esse processo de ampliação de prazo são:
- (i). aquisição via Fundo Estratégico da QPAS/OMS, feito por meio de licitação internacional cuja duração tem demorado mais de um ano, **o que determina que se receba produtos com prazo de validade transcorrido em até 30%**,
 - (ii) dificuldades em estabelecer quantitativos para uso nacional baseado em eventuais processos epidêmicos que nem sempre se concretizam, adoção de estratégia alternativa de controle e substituição de ativo (piretróide por organofosforado), Em locais com indicativo de resistência do vetor.”
- (Original sem grifo)

Nota-se que as diretrizes que sustentam o laudo ministerial contemplam inseticidas com prazos de validade previstos para o ano de 2015. Quanto àquele localizado em campo, sua fabricação foi em novembro de 2011, cuja validação para uso correspondeu ao mesmo mês no exercício 2013.

A propósito, tendo em referência a aceitabilidade de recebimento de produtos com até 30% de seu prazo de validade ultrapassado, e aplicando-se esse percentual sobre o período de dois anos (equivalente ao lapso temporal previsto pelo fabricante para utilização do produto), conclui-se que haveria ainda uma margem de oito meses após a data de validade para uso do produto.

Nesse sentido, nota-se que não haveria prejuízo ao erário nem exposição a riscos na saúde pública se os dois galões de Lambdacialotrina CE 5% - 01 identificados *in loco* fossem utilizados até julho de 2014.

Ante o exposto, para o caso em análise, o gestor apresentou informações pertinentes, mas insuficientes para comprovar a inexistência da falha, uma vez que o inseticida em questão não estaria abrangido no vencimento expressado no item 1 da Nota Informativa nº 006/2015/DEVIT/SVS/MS, de 26 de janeiro de 2015.

2.2.4. Não utilização do Sistema Informação de Insumos Estratégicos.

Fato

O Sistema Informação de Insumos Estratégicos (SIES) da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS) é um banco de dados que serve para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos inseticidas no âmbito dos programas de controle vetorial.

Com o intuito de checar a sua utilização pelo Município de Alto Paraíso/RO, foi emitida a Solicitação de Fiscalização nº 201602404/01, de 25 de julho de 2016. Em resposta, a Secretaria Municipal de Saúde informou que não utiliza o SIES porque não houve capacitação (cf. Ofício nº 165/SEMSAU/2016, de 02 de agosto de 2016).

Por outro lado, foram disponibilizadas à equipe de fiscalização extrações do Sistema do Programa Nacional do Controle da Dengue (SisPNCD). Nele são controlados os consumos de inseticidas (focal e perifocal), bem como os totais de produção (imóveis visitados).

Ante o exposto, embora haja registros de entrada e de saída dos insumos destinados ao combate ao *Aedes Aegypti*, é oportuno que o ente municipal se adeque quanto à necessidade de uso do SIES.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 191/SEMSAU/2016 de 14 de setembro de 2016, a Prefeitura de Alto Paraíso/RO apresentou manifestação, proferida pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme transcrição a seguir:

“Informamos que foi indicado o servidor para operar o programa, porém, até a presente data o Estado não disponibilizou treinamento para o mesmo.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo gestor apenas ratifica a existência da falha. Desse modo, considerando que ela ainda não foi corrigida, ou seja, ainda não foi implementado o SIES no município, mantém-se a constatação em relatório.

2.2.5. Ausência de oferta de treinamento para Agentes de Combate às Endemias.

Fato

Entre janeiro de 2015 e junho de 2016, escopo da presente fiscalização, não foi identificada ocorrência de contratações de Agentes de Combate às Endemias (ACE) pela Prefeitura de Alto Paraíso/RO.

Em todo caso, essa circunstância não prejudicou a atuação do ente municipal para o enfrentamento do *Aedes Aegypti*. A condição epidemiológica local foi aferida em nível satisfatório pela Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia (Agevisa-RO).

Entre 12 de julho de 2015 e 09 de julho de 2016, foram confirmados apenas quatro casos de dengue, um de *Zika Virus* e nenhum de *Chikungunya*, (cf. Boletim Epidemiológico para Monitoramento da Dengue, de 17 de julho de 2016).

Por outro lado, no que diz respeito à capacitação dos Agentes de Combate às Endemias, constatou-se ausência de oferta de capacitação aos mencionados profissionais.

A Secretaria Municipal de Saúde de Alto Paraíso/RO, indagada sobre o assunto (cf. Solicitação de Fiscalização nº 201602404/01, de 25 de julho de 2016), reconheceu que *“não houve curso introdutório de formação inicial e continuada aos ACE”* (cf. Ofício nº 165/SEMSAU/2016, de 02 de agosto de 2016).

Manifestação da Unidade Examinada

Manifestação transcrita no campo ‘fato’.

Análise do Controle Interno

A análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, verificou-se, por um lado, que os recursos financeiros transferidos pela União ao município têm sido aplicados, de forma tempestiva, na execução das ações de combate ao *Aedes Aegypti*. Além disso, de modo geral, a gestão de insumos e de ações realizadas para enfrentar o mosquito tem sido eficaz e econômica.

Por outro lado, algumas inconsistências foram identificadas. Tais situações indicam fragilidades na administração. Tratam-se de práticas que necessitam de correção, a fim de que não haja prejuízo no gasto público, bem como seja evitada a sua reincidência. Destacam-se os seguintes apontamentos:

- Não utilização de conta única e exclusiva na gestão dos recursos do Bloco de Vigilância e Saúde;
- Não utilização do Sistema Informação de Insumos Estratégicos (SIES) como forma de controle interno administrativo;
- Inseticidas utilizados após a data de validade;
- Ausência de oferta de treinamento para Agentes de Combate às Endemias (ACE).

Por fim, a título informativo, embora tenha havido falhas que comprometem a execução do programa de controle vetorial, não foram identificadas situações onde houvesse dano ao erário.