



## 40ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº  
40007  
02/02/2015

### Sumário Executivo Boninal/BA

#### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre 10 Ações de Governo executadas no município de Boninal/BA em decorrência da 40ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015.

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações Socioeconômicas	
População:	13695
Índice de Pobreza:	27,38
PIB per Capita:	2.689,73
Eleitores:	9712
Área:	848

Fonte: Sítio do IBGE.

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 Especial, 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.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

Quantidade de ações de controle realizadas nos programas/ações fiscalizados:

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
MINISTERIO DA EDUCACAO	EDUCACAO BASICA	3	14.730.382,63
	Educação Básica	1	1.283.463,18
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>4</b>	<b>16.013.845,81</b>
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	Segurança Alimentar e Nutricional	1	Não se Aplica
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL</b>		<b>1</b>	<b>0,00</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	70.670,76
	Execução Financeira da Atenção Básica	1	1.537.745,00
	GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL	1	Não se Aplica
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>4</b>	<b>1.608.415,76</b>

MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	Bolsa Família	1	7.438.349,00
	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se Aplica
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME</b>		<b>2</b>	<b>7.438.349,00</b>
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTAVEL E ECONOMIA	1	Não se Aplica
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO</b>		<b>1</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>12</b>	<b>25.060.610,57</b>

Os executores dos recursos federais no âmbito municipal foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 06 e 13 de abril de 2015, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Com relação ao cumprimento da Lei 9.452/97 (notificação aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no Município), verificou-se que a Prefeitura Municipal não notifica as entidades citadas a cerca do recebimento de recursos federais no prazo de dois dias úteis contados da data sobre a liberação de recursos.

## Consolidação de Resultados

1. No âmbito do 40º Sorteio Público de Municípios realizado pela Controladoria-Geral da União, o município de Boninal/BA foi um dos cinco municípios baianos sorteados. O referido município, situado no Centro-Sul Baiano, com uma população de 13.695 habitantes (IBGE) e uma densidade demográfica de 16,15 hab./Km<sup>2</sup>, se apresenta com indicadores sociais que demonstram certo nível de criticidade, tais como: renda anual *per capita* de R\$ 4.337,05 (equivalentes a um quinto do PPC nacional, ref.: dados de 2012); índice de *Gini* de 0,5575 (2010); a incidência de pobreza de 27,38%; além de um IDH-M de 0,612 (considerando IDH-M renda de 0,564, IDH-M longevidade de 0,789 e IDH-M Educação de 0,514). A taxa de analfabetismo acima de 15 anos, que foi de 42% em 1991, caiu para 22,2% em 2010, mas ainda é bastante superior à média nacional (9,37%).

2. Com essa perspectiva, o foco dos trabalhos foi desenvolvido nas áreas de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Combate à fome, além de Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional. O resultado revelou falhas, impropriedades e irregularidades relativas à aplicação

dos recursos federais examinados, as quais se encontram demonstradas por Ministério e Programa de Governo no presente relatório.

3. As falhas e impropriedades apontadas seguiram padrões específicos que podem ser classificados da seguinte forma: a) falhas na execução da atividade finalística a que se destinam os recursos do Programa de Governo respectivo; b) impropriedades e irregularidades na execução de contratos; c) impropriedades e irregularidades procedimentais em licitações; d) falhas formais, pelo descumprimento de dispositivos legais ou de condicionalidades definidas pelo Ministério Gestor; e, e) deficiências estruturais dos órgãos de controle social.

4. Nesse contexto, releva mencionar que esta análise está concentrada nos grupos *A* e *B*, que se relacionam às falhas diretas na execução dos programas, uma vez que implicam, de forma imediata, na qualidade do serviço prestado e, conseqüentemente, no atingimento ou não do benefício social a que se destinam os recursos. Na sequência, o grupo *C* é concernente às irregularidades com foco nas licitações e suas implicações financeiras (danos ao erário e à livre concorrência), relacionando-se diretamente à aplicação das verbas federais, embora sem correlação imediata com a prestação dos serviços. Os itens do grupo *D* abordam descumprimentos de normas, que podem impactar de forma direta ou indireta, imediata ou mediata a execução dos programas. Por fim, o grupo *E*, foca na análise do desempenho do controle social e, por conseguinte, no acompanhamento e na fiscalização do desempenho dos programas e ações de governo, especialmente no âmbito local.

5. Dentre as falhas e impropriedades apontadas, destacam-se a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local, discriminadas segundo a área ministerial de governo analisada.

6. No que se refere à área de Educação, verificou-se que as falhas, impropriedades e irregularidades apontadas comprometeram o atingimento das finalidades dos respectivos Programas de Governo objeto de exame, uma vez que:

6.1 No caso do PNATE, registrou-se a falta de comprovação documental das despesas realizadas em 2013 e 2014 e intermediação irregular na prestação do serviço de transporte escolar, além de exigências indevidas com repercussão na competitividade do certame e direcionamento em licitação no âmbito do Programa;

6.2 Em relação ao PNAE, inexistiu controle de estoques para o armazenamento dos alimentos. Além disso, o município não atendeu às normas do Programa ao não aplicar teste de aceitabilidade durante o período examinado.

6.3 No caso do FUNDEB, registrou-se a ausência de controle patrimonial, inviabilizando a comprovação de entrega de bens adquiridos, bem como atraso/falta de pagamento de salários dos servidores/professores (2012).

6.4 No que se refere à implantação de escolas da educação infantil, verificou-se que a obra se encontra atrasada e sem saldo suficiente para conclusão. Ademais, foram realizadas transferências na conta corrente sem a comprovação dos gastos.

7. No que concerne à área da Saúde, verificou-se que as falhas, impropriedades e irregularidades apontadas comprometeram o atingimento das finalidades dos respectivos Programas de Governo objeto de exame, uma vez que:

7.1 Em relação ao programa Piso de Atenção básica variável/financeiro, dentre as questões apontadas, destacou-se: deficiências na infraestrutura das unidades básicas; deficiência nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF; irregularidades na contratação e capacitação de profissionais de saúde para os PSF; falhas na fiscalização e controle da execução dos contratos de profissionais de saúde; descumprimento, por parte dos profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista para atendimento no PSF; pagamentos de despesas inelegíveis com recursos do PAB; pagamento de combustíveis sem o adequado controle.

7.2 No que se refere à assistência farmacêutica, observou-se: a falta de medicamentos, inclusive por conta da falta de integralização de recursos de contrapartida estadual e de contrapartida municipal; além de controles de estoque deficientes e descarte de medicamentos vencidos sem controle e por meio impróprio.

8. No que se refere à área de Desenvolvimento Social, as questões apontadas comprometeram a prestação de serviços aos munícipes beneficiários do Programa Bolsa Família, com destaque para:

a restrição imposta à participação da sociedade civil no controle do programa, em decorrência de deficiência na publicização dos beneficiários; famílias beneficiadas pelo programa, apesar de possuírem renda superior ao limite fixado pelo programa; e, a subdeclaração dos rendimentos de trabalhadores com vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal no cadastro de famílias beneficiárias.

9. No que se relaciona ao Ministério da Integração Nacional (mais especificamente, às ações para oferta de água), observou-se que os sistemas de abastecimento de água, embora tenham sido construídos e implantados, não atendem satisfatoriamente ao objetivo do convênio, qual seja a oferta de água de qualidade. Por sua vez, no que se refere ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (mais especificamente, à ação de aquisição de máquinas e equipamentos para recuperação de estradas vicinais), não foram fornecidas informações mínimas que possibilitassem a comprovação da adequada utilização dos maquinários recebidos em doação (em face da falta de controle de utilização dos mesmos).

10. Posto isto, constata-se que as falhas, impropriedades e irregularidades apontadas na execução dos Programas do Governo Federal, derivam da deficiência na gestão e controle dos recursos repassados pelos órgãos administrativos do município e que, de um modo geral, influenciam nos baixos indicadores sociais relacionados ao município.

11. Nesse sentido, se destaca a importância da atuação dos Conselhos Sociais, que deveriam cumprir o papel institucional para os quais foram criados, ou seja, acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados aos programas executados diretamente pelo município. Os Conselhos do município atuam de forma insatisfatória, além de possuírem problemas em sua composição e dificuldades no tocante à estrutura física e organização financeira e administrativa para o seu funcionamento, além de ausência total de capacitação dos seus membros para o exercício das suas funções.

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

**Ordem de Serviço:** 201501458

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 348.732,00

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 de fevereiro a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no Município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; Executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; Garantir a qualidade da alimentação fornecida; Fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; Disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e 30 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação, no âmbito do PNAE.

## 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. Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado.**

#### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA não realizou testes de aceitabilidade da merenda escolar nos anos de 2013 e 2014. Tal situação foi reconhecida pelo gestor através de declarações assinadas pela nutricionista municipal. Os testes são importantes para refletir as preferências alimentares dos alunos e evitar o desperdício de alimentos, devido a rejeições. Houve a ocorrência de rejeição a alimentos da merenda escolar registrada em ata de reunião do Conselho de Alimentação Alimentar.

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

Por meio de Expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas a fim de preservá-las:

“A auditoria indicou a não realização de teste de aceitabilidade da merenda escolar nos anos de 2013 e 2014 - na realidade nos períodos letivos dos anos de 2013 e 2014, por conveniência e entendimento da Senhora Nutricionista D. C. S. N., tal situação da não realização dos testes de aceitabilidade dos alimentos não foram realizados, onde posteriormente a profissional explicou a esta Gestão Pública através de documentos, que assim não procedeu por conta de que o referido teste de aceitabilidade já havia sido realizado no ano de 2011. quando esta era a Responsável pelo serviço em questão e, como não houve modificação no cardápio entendeu pela não realização de outros testes.

Independente do depoimento da Senhora Nutricionista, o Município de Boninal estará tomando providências no sentido de realização de testes procurando averiguar a aceitabilidade da merenda escolar, que será realizado neste ano de 2015.”

#### **Análise do Controle Interno**

A profissional Nutricionista não informou, durante os trabalhos em campo, se havia realizado algum teste de aceitabilidade nos anos anteriores. Além disso, não foi enviado para a Fiscalização o referido teste, nem o comparativo dos cardápios dos anos de 2011 a 2014, o que demonstra não ter ocorrido mudança nos cardápios.

### **2.2.2. Inexistência de controle de estoques para o armazenamento dos alimentos.**

#### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA não realiza controle dos estoques de merenda escolar, apresentando falhas desde o seu recebimento até a distribuição nas escolas.

Na entrada dos alimentos não há nenhum registro de sua movimentação no almoxarifado central da merenda escolar, apenas a conferência pelo responsável da discriminação e quantidade dos alimentos informados nas notas fiscais quando da entrega pelo fornecedor. O registro de saída é feito em planilhas preenchidas manualmente onde há a entrega para a escola, entretanto, tais planilhas não são disponibilizadas em duas vias e não há qualquer



assinatura de responsável pelo recebimento do alimento na escola indicada. Com isso, não há registro de estoque existente e sua movimentação, e tampouco inventário periódico realizado por parte do almoxarifado central da merenda escolar.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de estoque da merenda escolar do Município de Boninal, embora se encontre escasso em prova documental, mas este sempre funcionou a contento, não existindo ao longo do tempo qualquer comprovação de que tenha ocorrido desvio no material; até mesmo porque os Ilustres Representantes da CGU constataram que a merenda sempre foi entregue de forma regular e cotidiana.

No sentido de aprimorar a forma de controle na distribuição da merenda escolar, a Secretaria Municipal de Educação iniciou para o ano de 2015 uma nova proposta de controle dos alimentos, procurando anotar documentalmente toda a entrada assim como a saída das mercadorias, registrando tal situação com assinatura das pessoas que fazem parte do processo.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura de Boninal/BA reconhece a situação.

#### **2.2.3. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).**

##### **Fato**

Em reunião realizada com os membros do CAE ficou evidenciado que nenhum dos membros recebeu qualquer treinamento para o exercício de suas atribuições, o que ocasiona dificuldades de atuação.

A capacitação de membros do CAE é de suma importância tendo em vista que estes ao tomarem posse, em geral, não tiveram experiência anterior e nem receberam orientação sobre a tarefa que deve ser executada. Uma parte dos conselheiros é formada por pais de alunos, professores, pessoas da comunidade, que desconhecem as normas e diretrizes referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e à fiscalização de recursos públicos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Na realidade, o Município de Boninal sobrevive com muitas dificuldades econômicas para alcançar o objetivo de cumprir com as suas obrigações básicas, e ao longo dos anos não teve a condição econômica e orçamentária de buscar a capacitação dos membros do CAE. muito embora tal Conselho é composto de pessoas com bom nível de escolaridade, atendendo às determinações do Ministério da Educação, neste sentido.

Vale acrescentar que com o intuito de melhor prestar os serviços públicos, esta municipalidade enviou Projeto de Lei à Câmara Municipal, visando estabelecer abertura de Crédito Adicional Especial, para que venham a serem usados em Ações Administrativas, com o fito de melhorar

o nível de capacitação destas pessoas, conforme Certidão exarada pela Secretaria da Câmara de Vereadores de Boninal/Ba., e cópia do Projeto-de-Lei, devidamente anexados.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura de Boninal/BA reconhece a situação apontada.

#### **2.2.4. Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no acompanhamento da execução do PNAE.**

##### **Fato**

O Conselho de Alimentação Escolar de Boninal/BA não vem atuando adequadamente tanto interna como externamente. Além de não ter elaborado o seu Regimento Interno e o seu Plano de Ação anual, externamente não houve qualquer atuação do CAE no acompanhamento dos processos licitatórios para aquisição de alimentos, bem como quanto ao processo de elaboração dos cardápios e da fiscalização da quantidade/qualidade dos alimentos que chegam às escolas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo com a Legislação que rege o PNAE cabe ao CAE a elaboração e aprovação do Regimento Interno, visando a criação de um conjunto de regras para assim funcionar e executar suas atividades. levando sempre em consideração as definições superiores previstas na Legislação.

Por se tratar de um Regimento Interno este deve ser elaborado e aprovado pelo próprio grupo do CAE, não cabendo a participação ativa do Município, Também no que se refere ao Plano de Ação Anual do CAE a este compete a sua Instituição.

Vale acrescentar que o Município nunca impediu que o CAE participasse e acompanhasse os Processos Licitatórios para aquisição de alimentos, bem como no procedimento de elaboração dos cardápios e fiscalização de quantidades, até mesmo porque os atos praticados nos procedimentos de licitação são acompanhados, por exigência legal, de publicidade.”

### **Análise do Controle Interno**

A Fiscalização reconhece que a responsabilidade é do CAE e não da Prefeitura de Boninal/BA.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos, referentes ao objeto fiscalizado, está adequada, embora não haja um adequado controle de estoques e um eficiente controle social.

**Ordem de Serviço:** 201501533

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 383.446,76

**Prejuízo:** R\$ 67.271,55

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2013 a 30 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

## 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. Falta de comprovação documental das despesas realizadas em 2013 e 2014.

##### Fato

Conforme apurado por esta Fiscalização, é a Secretaria de Educação do Município que repassa para a Cooperativa os valores a serem faturados, por meio de planilha contendo o nome de cada motorista que prestou serviço no mês e o respectivo valor a ser pago a cada um. É com base nos valores dessa planilha que a Cooperativa emite a fatura de cobrança para a Prefeitura.

Por outro lado, os Processos de Pagamento relativos à COOPET não contêm as planilhas de apuração mensal dos serviços prestados à Prefeitura, contendo o detalhamento dos roteiros executados e indicação dos respectivos motoristas e valores, de modo a respaldar as faturas emitidas. Com efeito, eles contem apenas a nota fiscal da cooperativa com a descrição genérica do serviço, o que é insuficiente para o atesto dos valores que estavam sendo pagos. Além disso, os valores atribuídos a cada motorista (relacionado a determinado roteiro) nas planilhas de apuração mensal dos serviços prestados à Prefeitura divergem do valor licitado de cada roteiro.

A Fiscalização entrevistou motoristas que informaram receber o pagamento mensal por quilometragem e fixo. Essas informações revelam divergências entre o valor pago pela Prefeitura e o recebido pelos motoristas, conforme pode ser exemplificado em alguns meses de 2013 e 2014:

*Quadro I - Motorista entrevistado J.F.S.*

Mês/Ano	Valor Mensal			
	Segundo a Prefeitura	Segundo o Entrevistado	Diferença	
			R\$	%
Junho/13	2.559,60	1.300,00	1.259,60	96,89%
Outubro/13	3.722,40	1.300,00	2.422,40	186,34%
Novembro/13	2.520,00	1.300,00	1.220,00	93,85%
Março/14	1.134,00	1.300,00	-166,00	-12,77%
Junho/14	2.322,00	1.300,00	1.022,00	78,62%
Julho/14	1.591,15	1.300,00	291,15	22,40%
Outubro/14	1.980,00	1.300,00	680,00	52,31%
Novembro/14	2.520,00	1.300,00	1.220,00	93,85%
TOTAL	18.349,15	10.400,00	7.949,15	76,43%

Fonte: Entrevistado e Prefeitura.

*Quadro II - Motorista entrevistado E.A.M.*

Mês/Ano	Valor Mensal (base de 1,80/km - 78 km/dia em 2013 e 80 km/dia em 2014)				
	Dias úteis	Segundo a Prefeitura	Segundo o Entrevistado	Diferença	
				R\$	%
Junho/13	15	2.619,00	2.106,00	513,00	24,36%
Outubro/13	23	4.015,80	3.229,20	786,60	24,36%
Novembro/13	18	3.024,00	2.527,20	496,80	19,66%
Junho/14	15	2.295,00	2.160,00	135,00	6,25%
Julho/14	19	3.024,00	2.736,00	288,00	10,53%
Outubro/14	22	3.168,00	3.168,00	0,00	0,00%
Novembro/14	20	2.880,00	2.880,00	0,00	0,00%
TOTAL	-	21.025,80	18.806,40	2.219,40	11,80%

Fonte: Entrevistado e Prefeitura.

As tabelas exemplificadas acima demonstram que os motoristas/proprietários dos veículos estão recebendo um valor menor do que o declarado como pago a estes (recorde-se que a fatura pela prestação dos serviços é emitida com base nos valores informados pela Prefeitura). Assim, além da taxa de administração (taxa incidente sobre o valor bruto faturado é de 10%, segundo o representante da Cooperativa), constata-se que a COOPET acaba recebendo injustificadamente um valor maior do que o efetivamente pago aos motoristas, não restando evidenciado o destino de tais diferenças.

De acordo com esse cruzamento de informações das faturas e dos valores pagos, foram identificadas divergências de valores em todos os meses analisados. Estas totalizaram o montante de R\$ 10.168,55 pagos indevidamente à COOPET, tão somente nos meses supracitados (não foram fornecidas as planilhas referentes aos demais meses) e quanto a dois dos motoristas contratados pela Cooperativa. Ou seja, uma amostra mais ampla deverá evidenciar maior materialidade às prejuízos incorridos.

Além das inconsistências expostas acima, a Fiscalização identificou divergência entre as listas de motoristas enviadas pela Prefeitura à COOPET e a relação dos motoristas pagos e entre os valores informados pela Prefeitura à COOPET para pagamento e os valores efetivamente pagos/transferidos pela COOPET aos motoristas/proprietários contratados.

A Fiscalização teve acesso aos pagamentos feitos pela COOPET aos motoristas contratados nos meses de março a outubro de 2014, por meio dos comprovantes das transferências bancárias realizadas pela Cooperativa para a conta de cada um.

Tendo como exemplo o mês de março de 2014, a Fiscalização encontrou divergências de nomes e valores entre a planilha encaminhada à COOPET pela Prefeitura para pagamento e os pagamentos efetivamente realizados por esta, conforme detalhado a seguir:

*Quadro III - Pagamento de Motoristas – Março/2014*

MOTORISTA	Segundo a Prefeitura	Segundo a COOPET	DIFERENÇA
A. A. de M. N.	3.910,00	4.161,40	251,40
A. A. C.	308,00	330,00	22,00
A. A. F.	1.659,20	1.803,95	144,75
A. de F. R.	630,00	726,32	96,32
A. L. C.	3.920,40	4.218,32	297,92
A. S. de O.	1.692,00	2.204,60	512,60
E. O. A.	900,00	866,00	-34,00
E. R. de S. S.	1.004,40	967,26	-37,14
E. P. P.	2.052,00	2.856,09	804,09
E. S. M.	1.860,00	1.797,20	-62,80
G. dos S. S.	1.140,00	1.098,80	-41,20
I. N. dos A.	1.710,00	1.651,70	-58,30
I. dos S. C.	2.114,79	3.257,84	1.143,05
J. F. S.	1.134,00	1.312,97	178,97
J. O. de O.	2.238,84	2.405,97	167,13
J. S. O.	2.883,60	3.100,88	217,28

L. S. da S.	1.159,00	2.336,52	1.177,52
M. S. S.	462,50	462,50	0,00
N. J. F. F.	1.309,00	1.412,11	103,11
N. L. A. P.	2.493,20	2.411,40	-81,80
O. O. S.	2.742,27	2.793,00	50,73
O. de O.	720,00	1.538,00	-
L. de S. F.	720,00	769,00	49,00
J. S. dos S.	855,00	866,00	11,00
R. F. C.	1.008,00	1.079,40	71,40
<b>TOTAL</b>	<b>40.163,70</b>	<b>46.427,23</b>	<b>5.801,03</b>

Fonte: Prefeitura e Coopet.

Para estes 29 motoristas a COOPET pagou R\$5.801,03 a mais do que o indicado pela planilha da Prefeitura.

Houve também motoristas que constam da relação da Prefeitura encaminhada à empresa, mas não constam da lista de pagamentos da COOPET, quais sejam:

*Quadro IV – Motoristas pagos pela Prefeitura – Março/2014*

MOTORISTA	VALOR
C. G. de A.	675,00
D. de S. S.	1.260,00
F. M. C.	900,00
M. I. F. de O.	1.738,80
<b>TOTAL</b>	<b>4.573,80</b>

Fonte: Prefeitura

Além disso, há motoristas que constam da lista de pagamentos da COOPET, mas não constam da relação da Prefeitura, quais sejam:

*Quadro IV – Motoristas pagos pela Coopet – Março/2014*

MOTORISTA	VALOR
A. N. dos A.	3.596,16
D. A. de A.	778,70
D. S. T.	4.884,24
I. de O. C.	1.855,98
E. A. de O.	5.265,74
J. N. S. M.	3.277,22
E. A. dos S.	2.181,32
M. P. C.	866,00
G. S. P.	5.882,84
G. S. P.	3.097,00
I. de S. R.	4.707,20
A. M. S.	4.008,80
J. S. R.	3.165,48
J. P. O. R.	4.169,43
M. O. S.	4.032,85

N. C. N.	3.764,36
A. A. M.	2.676,02
J. O. S.	4.915,08
H. de O. J.	350,00
A. C. B.	724,00
TOTAL	64.198,42

Fonte: Coopet

A relação dos motoristas/prestadores de serviços do ano de 2014, disponibilizada pela Prefeitura à equipe de fiscalização, apresenta 37 pessoas diferentes a serem pagas. Contudo, a COOPET realizou pagamento/transferência a 50 pessoas distintas.

Os pagamentos realizados pela COOPET aos motoristas, referentes ao mês de março de 2014, totalizaram R\$110.625,65. Entretanto, para este mesmo mês, a COOPET recebeu da Prefeitura o total de R\$177.897,20, conforme processo de pagamento n.º 490 e 590 de 2014. Portanto, resta evidente uma diferença de R\$67.271,55, a título de pagamento não justificado.

Conclui-se, portanto, que a Prefeitura de Boninal/BA não apresentou informações adequadas que permitam comprovar à Fiscalização a regularidade dos valores pagos pela prestação do serviço de transporte escolar nos anos de 2013 e 2014.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Expediente não numerado, de 10 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Com intuito de responder às imputações apontadas nos itens 4 e 5, vem informar que esta Chefia do Executivo Municipal tomou conhecimento dos fatos relatados tão somente a partir do procedimento fiscalizatório realizado por esta Controladoria Geral da União, tal forma que reputou-se necessário a instauração de processo administrativo com fito de apurar e elucidar as irregularidades apontadas, em observância, inclusive, ao devido processo legal.

Como medidas imediatas, foi suspensa a execução do contrato de prestação de serviço de transporte escolar pela empresa COOPET e instaurado processo administrativo para apurar os fatos, conforme comprova documentação em anexo.

Além disso, com fito de atribuir maior lisura e independência ao procedimento de investigação, foi providenciado também o afastamento temporário do então Secretário Municipal de Educação.

Com isso, ante a necessidade de se concluir os trabalhos de fiscalização iniciados por parte desta Administração, vem requerer seja postergado o prazo para resposta dos quesitos 4 e 5 da presente Ordem de Serviço, com tempo hábil para conclusão dos trabalhos investigatórios iniciados.”

### **Análise do Controle Interno**

A data de 10 de abril de 2015 foi o termo final para apresentação de justificativas ou esclarecimentos, portanto sugerimos que outras justificativas que venham a ser apresentadas fora desse prazo sejam encaminhadas diretamente aos gestores federais responsáveis pelos respectivos Programas de Governo.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar as medidas administrativas necessárias para a comprovação das despesas sem comprovação documental no valor de R\$67.271,55 e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.

## **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. O Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate.**

#### **Fato**

O Conselho do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb do município de Boninal-BA durante os exercícios de 2013 e 2014, embora formalmente constituído, não teve atuação eficiente e deixou de desempenhar satisfatoriamente as suas atribuições legais, definidas no disposto no art. 24, §9º e §13, da Lei Federal 11.494/2007.

Apesar de terem ocorrido reuniões durante o período considerado, não houve registros relevantes acerca do acompanhamento da aplicação dos recursos do Pnate, principalmente quanto à verificação das contratações, licitações, roteiros e dos veículos prestadores de serviços de transporte escolar.

A verificação dos registros das atas formalizadas evidencia que não são promovidas discussões nem deliberadas atividades de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos do programa, limitando-se essas sessões a apreciações superficiais de demonstrativos contábeis e financeiros para uma formal aprovação da prestação de contas de forma unânime.

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

Por meio de Expediente não numerado, de 10 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à apontada irregularidade, este gestor vem pontuar que irá encaminhar expediente direcionado ao Conselho Municipal do FUNDEB para que este exerça as suas atribuições de forma satisfatória, notadamente quanto à fiscalização do transporte escolar.

Vale acrescentar que, com o intuito de melhor prestar os serviços públicos, esta municipalidade enviou Projeto de Lei à Câmara Municipal, visando estabelecer abertura de Crédito Adicional Especial, devidamente aprovado, para que venham a serem usados em Ações Administrativas, com o fito de melhorar o nível de capacitação destas pessoas, conforme Lei Municipal nº. 173, de 01 de abril de 2015 (cópia anexa).



Ademais, como bem restou ressaltado no relatório preliminar ora respondido, o referido Conselho está regularmente formado, bem como encontra todo o apoio necessário para funcionar de forma regular, seja com o acesso à (sic) informações solicitadas ou com o fornecimento de materiais e equipamentos solicitados.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor informou sobre a adoção de medidas para a melhoria da atuação do Conselho do Fundeb.

#### **2.2.2. Exigências indevidas com repercussão na competitividade do certame e direcionamento em licitação do transporte escolar (Pregão n.º 012/2013)**

##### **Fato**

Para a contratação de empresa para a prestação de serviço de transporte escolar nos anos de 2013 (junho a dezembro) e 2014 a Prefeitura de Boninal/BA utilizou-se do Pregão Presencial n.º 012/2013 de 27 de junho de 2013.

Entretanto, da análise do referido Pregão constatou-se a existência de exigências indevidas no edital, com potencial para restringir a participação de interessados no certame, além de contribuir para o direcionamento da licitação para Cooperativa que não apresentava capacidade operacional para realização do serviço, conforme a seguir:

##### **a) Definição inadequada do tipo de licitação.**

A licitação foi definida como do tipo menor preço global e o objeto da contratação dividido em roteiros distintos a serem percorridos pelos veículos, sendo estabelecida a quantidade de 39 linhas para atendimentos às escolas. Segundo o próprio edital, a proposta deveria conter linha, tipo de veículo, período, unidade, quantidade, valor mensal e total, conforme o ANEXO I – Especificações e Quantitativos.

A opção pelo menor preço global e não pelo menor preço por itens (linha ou lotes de linhas), apesar do objeto ser perfeitamente divisível, é restritiva e contraria o disposto no art. 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993 e na Súmula 247/2004 do Tribunal de Contas da União-TCU, na medida que constitui um obstáculo à participação de empresas de menor porte e de pessoas físicas da região.

Além disso, o edital não admite a participação de pessoas físicas, pois é impensável imaginar que essa categoria de licitante tenha a condição de atender de forma global a quantidade de linhas de roteiros de transporte exigidas. A admissão do menor preço por linha(s) (roteiros) facilitaria a ampla participação de licitantes que, mesmo não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam dispor de condições para executar determinada linha ou lote de linhas.

Nesse sentido o Acórdão TCU n.º 8338/2011 - 1ª Câmara, ao julgar uma contratação de transporte escolar realizada pelo município de Mulungu/CE, determinou a realização de nova licitação para este objeto, devendo “adotar na elaboração do referido edital as seguintes disposições:

- a) possibilidade de contratação dos serviços junto à pessoa física ou jurídica;**
- b) prestação dos serviços através de rotas individualizadas;**
- c) pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS;
- d) exigência de comprovação por parte do prestador dos serviços na data da assinatura do contrato da propriedade dos veículos a serem utilizados;
- e) exigência da realização de inspeção veicular para fins de comprovação da adequação dos veículos às normas do Código de Trânsito Brasileiro, notadamente quanto à exigência de segurança dos passageiros, mediante produção de laudos por parte da prefeitura;
- f) exigência para condução do veículo por profissional devidamente habilitado durante toda a vigência do contrato;
- g) determinação expressa da proibição da subcontratação total e/ou parcial nos moldes da Lei de Licitações”. (grifamos)**

b) Exigência irregular de visita técnica

O edital do Pregão Presencial nº 012/2013 exigiu, irregularmente, nos itens 4.1 e 4.2 a visita técnica das linhas com prévia marcação da data. De acordo com a jurisprudência do TCU, as exigências de comparecimento e apresentação de atestado de visita técnica como requisitos de habilitação contraria o art. 30, III, c/c o art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993 (Acórdãos de nº 714/2014-P, 1.332/2006-P, 1.631/2007-P, 326/2010-P, 2.583/2010-P, 3.197/2010-P, 534/2011-P, 1.948/2011-P e 110/2012-P).

Isso porque o art. 30, III, da Lei n.º 8.666/93 admite exigir da participante comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que tomou conhecimento das informações e condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, porém não fixa a necessidade de que se visite pessoalmente as linhas/roteiros para avaliação das condições de execução dos serviços. O que deve ser levado em consideração é "o ônus imposto aos licitantes para o cumprimento desses requisitos e sua razoabilidade e proporcionalidade em face da complexidade dos serviços a serem executados”.

A título de exemplificação, vale destacar o recente Acórdão nº 3.875/2014 - 2ª Câmara, que traz determinação à Prefeitura Municipal de Taquarana/AL para que, em contratações custeadas com recursos públicos federais:

- a) abstenha-se de inserir cláusula editalícia impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local da obra, de maneira a observar o art. 3º, “caput” e § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto;
- b) abstenha-se de exigir atestado de visita técnica como requisito de habilitação do certame, em dissonância com o art. 30, III, da Lei nº 8.666/1993;
- c) caso seja imprescindível a visita ao local da obra, a ser tecnicamente justificada, abstenha-se de estipular dia e horários específicos para a realização da vistoria (itens 9.2.1 a 9.2.3, TC-002.927/2014-4).

c) Exigência irregular de inscrição ou registro no Conselho Regional de Administração.

O edital do Pregão Presencial nº 012/2013 exigiu, irregularmente, no item Qualificação Técnica, letra “a”, referente ao item 9, Habilitação, a “comprovantes de inscrição ou registro no Conselho Regional de Administração em nome da licitante, bem como em nome do profissional pertencente ao seu quadro permanente”.

A teor do disposto do art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993, é ilegal a exigência de comprovação de atividade que importe em restrição ao caráter competitivo da licitação, salvo se devidamente justificada a sua necessidade para a perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 2.194/2007-TCU e 855/2009-TCU, ambos do Plenário)

O inciso I do art. 30 da Lei 8.666/93 (abaixo transcrito) limita-se a exigir apenas a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente. Não há amparo legal insculpido no art. 30, tampouco nos demais artigos da Lei supramencionada, para a exigência de prova de regularidade da empresa e de seus responsáveis técnicos perante o respectivo conselho profissional.

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;”

Sobre esse fato, a Corte de Contas já se pronunciou através do Acórdão nº 1.529/2006-Plenário:

“9.2.2. nos editais de licitação, de maneira geral:

(...);

9.2.2.2. não exija, na habilitação técnica, documentos além dos constantes no art. 30 da Lei nº 8.666/1993 (...)”

Não há qualquer justificativa para tal exigência, senão a restrição da competitividade, dado que não se trata de prestação de serviço que requeira um profissional graduado em Administração, e com vínculo trabalhista com a empresa prestadora do serviço. Não há relação entre o profissional administrador, com vínculo trabalhista com a empresa, e o serviço a ser prestado. Além disso, o transporte escolar não é atividade específica dos profissionais de Administração de modo a se exigir o registro no conselho profissional da categoria.

d) O edital do Pregão Presencial nº 012/2013 exigiu, irregularmente, no item 9.1, letra f, referente à Habilitação Jurídica, o Alvará de Localização e Funcionamento ou documento equivalente.

O artigo 30, § 5º, da Lei 8.666/1993, veda a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão referente a local específico que importe em restrição ao caráter competitivo da licitação, salvo se devidamente justificada a sua necessidade para a perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 2.194/2007-TCU e 855/2009-TCU, ambos do Plenário).

e) Habilitação indevida de licitante.

O edital do Pregão Presencial nº 012/2013 exigiu na letra “b” da Qualificação Técnica (item 9), a “apresentação de , no mínimo, um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, (excetuando o próprio órgão licitante) comprovando a realização de

trabalhos compatíveis em características, quantidades e prazos do objeto desta licitação.”. Entretanto, a licitante COOPET, não atendeu esta exigência e mesmo assim sagrou-se vencedora do certame.

A COOPET foi registrada legalmente em 01 de fevereiro de 2013 e apresentou atestado de capacidade técnica datado de 01 de abril de 2013 da Prefeitura Municipal de Oliveira dos Brejinhos. Considerando que as aulas normalmente se iniciam no início do mês de março, a Cooperativa tinha 30 dias de execução de um serviço semelhante. O atestado apresentado na licitação, além de não atender ao prazo do serviço licitado (seis meses) não informa as características e quantidades do serviço prestado à Prefeitura de Oliveira dos Brejinhos. Portanto, a COOPET não deveria ter sido habilitada no certame e, muito menos, ter se tornado a vencedora.

Tais irregularidades expostas, aliado ao fato de que cinco interessadas retiraram o edital e apenas duas licitantes participaram, revelam que as exigências indevidas no Pregão Presencial nº 012/2013 efetivamente limitaram a competitividade do certame.

Além disso, constatou-se que a licitação acabou sendo direcionada para que a COOPET se tornasse vencedora, uma vez que esta Cooperativa não possuía capacidade operacional de executar o serviço, sendo habilitada indevidamente. Tal fato permitiu que a Prefeitura, posteriormente, fizesse ajustes diretamente com os motoristas para prestação dos serviços, utilizando-se da Cooperativa como intermediária.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Expediente não numerado, de 10 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Em que pese as considerações colacionadas neste item, com a devida vênia, entendemos que as apontadas irregularidades não possuíram o condão de limitar a competitividade e não houve direcionamento em favor de qualquer empresa.

A definição quanto à tipo de licitação, no caso "menor preço global", foi uma escolha discricionária da equipe do setor de licitação, em vista de que a licitação na modalidade "menor preço por item" certamente acarretaria numa necessidade de maior tempo para que fossem proferido diversos julgamentos, lapso temporal este curto em face dos diversos processos de licitação que estavam em curso no mês de junho de 2013. Ademais, pondera-se que nenhum interessado que consultou ou adquiriu o edital do Pregão nº. 012/2013 questionou, ainda que verbalmente, sobre a possibilidade de se efetivar esse certame por menor preço por item, não restando cerceada, portanto, a competitividade neste certame; e que o correspondente instrumento convocatório não vedou a participação de pessoas físicas, pois isso não consta no item 3.2 daquele edital.

Outro ponto que a ser esclarecido e que não constitui irregularidade reside no fato da exigência do edital de visita às linhas de transporte escolar como condição de conhecer de forma detalhada o objeto, pois as estradas vicinais **não** são idênticas, sendo certo afirmar que algumas sempre apresentam dificuldade de tráfego em vista da localização em regiões serranas e/ou por não serem constantemente reparadas por máquinas de grande porte pelo

difícil acesso. Desta forma, justifica-se perfeitamente a exigência de visita nas linhas pelos licitantes interessados em executar serviços de transporte escolar para que futuramente não sejam arguidas desconhecimento acerca de situações dificultosas facilmente previsíveis com o conhecimento prévio individualizado de cada trajeto. Ademais, nota-se do entendimento do TCU trazido no relatório ora respondido que caso seja imprescindível a visita não devem constar datas e horários específicos para efetivação desta visita, fato este perfeitamente atendido no edital do Pregão 012/2013.

No tocante à exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração, convém registrar que diversas empresas que prestam serviços no ramo do transporte escolar possuem a referida inscrição e, quando não se exige tal habilitação, os editais são impugnados com a fundamentação de que não estão exigindo a necessária inscrição das empresas licitantes, com fundamento na Lei 4.769/1965; contudo, com base nessa orientação, iremos solicitar ao setor de licitação que não exija tal inscrição nos futuros procedimentos de licitação, e ponderamos, também, que esta possível irregularidade não cerceou a competitividade por não existir questionamentos nesse sentido de nenhum interessado.

Quanto à exigência do alvará de localização ou funcionamento, pondera-se que este não exige aptidão de local específico, sendo correto afirmar que foi exigido tão somente com a finalidade de verificar a situação regular ou não de funcionamento da licitante, inexistindo imposição quanto à determinado local de fornecimento limitador da competitividade.

No que se refere ao atestado de execução de serviços similares ao licitado da licitante declarada vencedora, em que pese os entendimentos dos técnicos deste ilustre órgão fiscalizador, este gestor entende que a habilitação da licitante COOPET não foi irregular posto que o atestado de capacidade técnica de fl. 215 demonstra que a aquela possui capacidade técnica e operacional de realizar os serviços de transporte escolar em município com maior parte que o nosso.

E, quanto ao fato de cinco interessados terem adquirido o edital e somente dois terem comparecido à sessão de julgamento, não se pode afirmar que houve limitação de competitividade, sendo relevante considerar que houve regular disputa de preço, chegando-se ao valor total abaixo do estimado para contratação do objeto.”

### **Análise do Controle Interno**

Os argumentos apresentados pelo gestor não se sustentam. Uma escolha discricionária do setor de licitação não pode se sobrepor aos ditames da lei. A vedação à participação de pessoas físicas não se apresenta de forma expressa no edital, mas através da sua estruturação, quando se exige inscrição no Conselho Regional de Administração, quando só se utiliza o termo empresa e se exige CNPJ e razão social na proposta de preços. Quanto à habilitação da Coopet, não foram apresentadas novas informações.

#### **2.2.3. Intermediação irregular na prestação do serviço de transporte escolar.**

## Fato

Como resultado do Pregão Presencial nº 012/2013, de 27 de junho de 2013, a Prefeitura de Boninal/BA assinou, em 03 de julho de 2013, o Contrato nº 119/2013 com a Cooperativa de Terceirização de Transportes e Locação de Veículos do Semi-Árido- COOPET, com a vigência até 31 de dezembro de 2013 (aditado até 31 de dezembro de 2014).

O referido contrato admitiu, irregularmente, a subcontratação do serviço, conforme o item 14.1: “Poderá a CONTRATADA **subcontratar total** ou parcialmente a execução dos serviços objetos do presente contrato, desde que atenda todas as formalidades exigidas no presente contrato e Edital de Licitação, respondendo a CONTRATADA por sua subcontratação em todos os aspectos”. (grifamos)

A subcontratação é prevista no art. 72 da Lei n.º 8.666/93, sendo considerada regular, nos termos do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, quando realizada de forma parcial e com vistas a garantir a viabilidade da execução de contrato administrativo ante a eventuais circunstâncias que surjam no decorrer da avença e que impeçam o contratado de executar a totalidade da obra, do serviço ou do fornecimento de bens.

Ademais, deve ainda atender a exigência de previsão no edital e no contrato das condições, dos quantitativos e das partes do objeto contratado que são passíveis de subcontratação.

Entretanto, o que houve em Boninal/BA foi uma sub-rogação integral do objeto contratado para terceiros, utilizando-se a Cooperativa como intermediária. Verificou-se que a prestação de serviço de transporte escolar, desde o ano de 2013, é efetivamente realizada pela Secretaria Municipal de Educação de Boninal/BA, mediante ajustes diretos com os motoristas, conforme evidenciado abaixo:

- a) Motoristas/proprietários dos veículos desconhecem a existência da COOPET.

Apesar de se tratar de uma cooperativa, os entrevistados (motoristas/proprietários dos veículos que prestaram o serviço de transporte escolar nos anos de 2013 e 2014) não demonstraram possuir vínculo associativo com a COOPET. De fato, restou evidenciado que, na prática, não se trata de uma Cooperativa.

Ademais, os entrevistados relataram que foram selecionados e contratados diretamente pela Prefeitura, exclusivamente por intermédio do Secretário da Educação do Município. Relataram ainda que com ele negociaram valores a serem pagos mensalmente e que assinam mensalmente as planilhas de dias trabalhados nas respectivas escolas, sem nenhum contato direto com a Cooperativa.

Comprovando que efetivamente não havia vínculo associativo entre os supostos cooperados e a COOPET, constatou-se a existência de contratos de prestação de serviços entre os

motoristas e a cooperativa. Ou seja, a relação era entre contratante e contratados e não entre cooperativa e cooperados.

Ademais, tais contratos estavam arquivados na Secretaria de Educação de Boninal/BA, o que só confirma a participação da COOPET como mera intermediária, sendo que a Secretaria de Educação, em vez de atuar como gestora e fiscalizadora do contrato celebrado com a Cooperativa, era a responsável direta pela execução do serviço de transporte escolar no Município.

b) Secretário de Educação reconhece a não atuação operacional da COOPET.

Em reunião entre a equipe de fiscalização da CGU/BA e o Secretário Municipal de Educação de Boninal/BA, este confirmou a situação ao afirmar que “quem atua no transporte particular é a Prefeitura e não a COOPET, pois esta faz apenas o pagamento”.

Ao detalhar o funcionamento da prestação de serviço de transporte escolar em Boninal/BA, este informou que “a COOPET tem um encarregado em Boninal que se chama E., mas não atua no transporte escolar”, que “A. é o encarregado da manutenção dos veículos da Prefeitura”, que “quando um carro contratado quebra quem resolve a substituição é o Secretário”.

O Secretário informou também que o “acerto financeiro com o motorista é por valor fixo mensal e não por quilometragem” e que “o valor a ser considerado para pagamento é de 22 dias, se no mês houve menos dias se paga o mesmo valor, se houve a necessidade de trabalhar por mais de 22 dias, há o pagamento de uma espécie de diária pelos dias trabalhados a mais”.

Relatou, além disso, que “em 2014 a COOPET deixou um ônibus à disposição da Prefeitura no município de Seabra/BA, para possível substituição de veículo quebrado, contudo as substituições que ocorreram foram realizadas pela Prefeitura com veículos de particulares”.

c) Representante da COOPET indicado pela Prefeitura de Boninal/BA reconhece que quem realiza o serviço é a Prefeitura.

A equipe de fiscalização da CGU/BA se reuniu com o representante da COOPET, indicado pelo Secretário de Educação de Boninal/BA, em 27 de março de 2015. Na oportunidade esse representante da COOPET e este confirmou que, quem administra o serviço de transporte escolar em Boninal/BA, é a Prefeitura, ao afirmar que “foi alugada uma casa em Boninal, onde se paga o aluguel mensal, mas não há a necessidade de haver uma pessoa presente permanentemente no município”, que “o servidor de Boninal, A., é quem dá apoio à COOPET nas informações de manutenção”, mas “quem resolve as substituições de veículos é o Secretário E.”.

d) Pagamento de comissão de 10% à cooperativa para emissão de notas fiscais.

A Prefeitura de Boninal/BA, através do seu Secretário de Educação, e o membro da prestadora do serviço, confirmaram o pagamento de comissão à contratada para a prestação de serviço de transporte escolar, nos anos de 2013 e 2014, Cooperativa de Terceirização de Transportes e Locação de Veículos do Semi-Árido – COOPET.

Em reunião entre a equipe de fiscalização da CGU/BA e o Secretário Municipal de Educação de Boninal, este informou que “quem atua no transporte particular é a Prefeitura e não a COOPET, pois esta faz apenas o pagamento”, que “o valor repassado mensalmente à COOPET sofre desconto por parte desta para o pagamento ao responsável pelo roteiro”, entretanto “não sabe o percentual descontado”.

Nesta reunião o Secretário apresentou à CGU/BA algumas das Planilhas de Pagamentos que foram repassadas mensalmente à COOPET. Nessas planilhas constam os nomes dos motoristas e valores que devem ser pagos a cada um. Sobre o total há incidência de desconto de comissão da COOPET, assim como o repasse do saldo aos motoristas contratados pela prefeitura.

O referido representante assim detalhou as taxas: “do valor transferido pela Prefeitura de Boninal, a COOPET desconta a taxa de administração” e “os valores a pagar aos motoristas são repassados à COOPET pela Prefeitura já descontados o ISS (5%) e IR (1,5%), que ficam retidos na fonte; a COOPET é remunerada à taxa de administração de 10% do total da nota fiscal emitida, sendo que já estão incluídos nestes 10% os impostos que a COOPET é obrigada a pagar”.

Vale ressaltar que não foi possível confirmar o percentual dessa suposta comissão paga à Cooperativa, uma vez que a falta de controle e informações por parte da Prefeitura impossibilitou verificar a regularidade dos valores pagos pela prestação do serviço de transporte escolar nos anos de 2013 e 2014.

Por todo o exposto, resta descaracterizada a relação de cooperativismo. Verifica-se, em verdade, uma contratação direta de prestadores de serviço pessoa física, utilizando-se, como intermediária para tanto, a formalidade de uma Cooperativa de Trabalho.

A COOPET era uma mera intermediadora, desempenhando a função de caixa para emissão de nota fiscal, recebimento de valores da Prefeitura e pagamento aos motoristas, conforme definido pela Secretaria de Educação do Município.

A Secretaria de Educação, por sua vez, é quem de fato administrava o serviço de transporte escolar, arregimentando motoristas, bem como definindo os roteiros e valores pagos a cada um.

Oportuno ressaltar que esta forma de contratação, além de irregular, onera o erário municipal e o funcionamento do programa de Transporte Escolar. Essa majoração indevida das despesas com transporte escolar é representada, no mínimo, pela diferença entre os valores pagos aos



motoristas que efetivamente prestam o serviço e os valores contratuais brutos, após as taxas de intermediações/comissões incorridas. Ademais, há que considerar as prováveis reduções de custos produzidas por certames licitatórios caracterizados por competitividade e impessoalidade.

O Acórdão TCU nº 1.014/2005 – Plenário alerta que “caso as cooperativas contratadas estejam utilizando de mão-de-obra que não seja, única e exclusivamente de seus associados para cumprir o contrato firmado (...), estar-se-ia, em tese, infringindo cláusula contratual, uma vez que a atividade-fim das cooperativas contratadas coincide com o objeto dos contratos e assim sendo, só poderiam ser executados pelos associados das cooperativas.

Ademais, caso as cooperativas mantenham com seus associados uma relação com as características de uma relação empregatícia, estar-se-ia, também, diante de uma atividade fraudulenta, podendo o Judiciário reconhecer o vínculo de emprego entre os associados e a respectiva cooperativa (...).”

Neste caso a Prefeitura está sujeita a ser demandada judicialmente e poderá responder subsidiariamente pelos direitos trabalhistas dos supostos associados, como tomadora do serviço, nos termos do Enunciado 331 do TST.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Expediente não numerado, de 10 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Com intuito de responder às imputações apontadas nos itens 4 e 5, vem informar que esta Chefia do Executivo Municipal tomou conhecimento dos fatos relatados tão somente a partir do procedimento fiscalizatório realizado por esta Controladoria Geral da União, tal forma que reputou-se necessário a instauração de processo administrativo com fito de apurar e elucidar as irregularidades apontadas, em observância, inclusive, ao devido processo legal.

Como medidas imediatas, foi suspensa a execução do contrato de prestação de serviço de transporte escolar pela empresa COOPET e instaurado processo administrativo para apurar os fatos, conforme comprova documentação em anexo.

Além disso, com fito de atribuir maior lisura e independência ao procedimento de investigação, foi providenciado também o afastamento temporário do então Secretário Municipal de Educação.

Com isso, ante a necessidade de se concluir os trabalhos de fiscalização iniciados por parte desta Administração, vem requerer seja postergado o prazo para resposta dos quesitos 4 e 5 da presente Ordem de Serviço, com tempo hábil para conclusão dos trabalhos investigatórios iniciados.”

### **Análise do Controle Interno**

A data de 10 de abril de 2015 foi o termo final para apresentação de justificativas ou esclarecimentos, portanto sugerimos que outras justificativas que venham a ser apresentadas fora desse prazo sejam encaminhadas diretamente aos gestores federais responsáveis pelos respectivos Programas de Governo.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está inadequada aos normativos referentes ao objeto fiscalizado. A Prefeitura de Boninal/Ba contratou e pagou irregularmente uma cooperativa para a prestação do serviço de transporte escolar. O desvio de recursos, apesar de efetivo, é de difícil mensuração com as informações disponibilizadas à Fiscalização.

**Ordem de Serviço:** 201501485

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 13.998.203,87

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / OE36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a Assegurar a participação da União, a título de complementação, na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de forma a garantir, no âmbito dos Estados onde o valor per capita do Fundo encontrar-se abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o alcance desse valor mínimo nacional.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

## 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. Ausência de controle patrimonial inviabiliza comprovação de entrega de bens adquiridos.

##### Fato

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA realizou, por meio do processo administrativo n.º 021/2014, de 11 de fevereiro de 2014, licitação sob n.º 002/2014 na modalidade convite para aquisição de bens permanentes (quadro, cadeiras, geladeira. etc.), cujo valor contratado corresponde R\$ 45.890,00.

Para comprovação de existência de controle patrimonial, o secretário de educação apresentou, em resposta ao que fora solicitado, documento composto de campos com informações referidas à quantidade de bens por unidade escolar e secretaria de educação, data de tombamento e respectivo número, e estado de cada bem.

De posse das informações passadas foi aplicado o teste de conferência física com o objetivo de identificar os bens por meio do tombamento e respectiva localização.

Ocorre que, apesar de constar formalmente o tombamento de todos os bens adquiridos no âmbito da compra em questão, não foram identificadas placas com os respectivos números nos bens vistoriados, o que demonstra fragilidade nos controles do patrimônio da Prefeitura.

Tal fato vai de encontro ao que determina o art. 94 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que segue transcrito abaixo.

*Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. (grifamos)*

A função do controle patrimonial compreende atividades relativas à recepção, ao registro, ao controle, à utilização, à guarda, à conservação e ao desfazimento dos bens permanentes. Parte dessas atividades compreendem rotinas de tombamento, transferência, movimentação, baixa e inventário.

Observe-se que a rotina tombamento se caracteriza com a atribuição de um número patrimonial exclusivo, o que deve possibilitar aos gestores, aos funcionários dos órgãos de controle internos e externos, e à sociedade o acesso a informações relativas à localização, ao estado de conservação, assim como o responsável por sua guarda e conservação.

Nesse sentido, constata-se que a ausência de tal rotina se caracteriza como falha grave, posto impossibilitar o controle referente à existência física de equipamentos e materiais permanentes, seja por parte dos órgãos de controle internos e externos, bem como da própria sociedade.

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

Por meio de expediente não numerado, de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Torna-se necessário registrar que não houve transição de governo, baseada nas normatizações específicas ao mencionado procedimento republicano, e, em virtude disto, a atual gestão municipal cumpriu o dever de solicitar ao Egrégio Tribunal de Contas dos Municípios cópia do Inventário patrimonial relativa ao exercício de 2012, já que o ex-gestor municipal não deixou nos arquivos da Prefeitura nem tampouco disponibilizou a Câmara Municipal no período obrigatório e constitucional.

De posse da solicitação desta gestão, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia informou por meio de Ofício que a gestão anterior deixou de encaminhar o Inventário Municipal concernente aos exercícios de 2011 e 2012, conforme descreve documentação anexada, dificultando demasiadamente a continuidade deste registro patrimonial.

Muito embora exista o controle do acervo do Patrimônio Municipal, este também ao longo dos anos não se constata ocorrência de desvios ou desaparecimento de bens; reconhece-se a necessidade do emplaquetamento de parte dos bens móveis e um tombamento mais aperfeiçoado, tanto que, a atual gestão já iniciou projeção buscando tal finalidade.”

### **Análise do Controle Interno**

Sobre as razões aduzidas pelo Gestor, cabe fazer as seguintes considerações:

As informações prestadas não contradizem a constatação presente no campo “fato”. Em verdade, o Gestor confirma a necessidade de um controle patrimonial mais efetivo dos bens que pertencem ao ente municipal.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Ao FNDE: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007; Ao INEP:

Recomendação 3: Ao INEP: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

### **2.1.2. Atraso por mais de trinta dias no pagamento de salários dos servidores/professores.**

#### **Fato**

Durante os trabalhos de campo, verificou-se que a folha salarial competência dezembro/2012 foi paga a uma parcela de funcionários vinculados à educação, restando, portanto, pendente a quitação salarial de diversos servidores.

Em resposta ao pedido de informações solicitadas pela equipe de fiscalização, a Prefeitura se pronunciou, por meio do Ofício n.º 09/2015, de 25 de fevereiro de 2015, nos seguintes termos:

*Quanto ao pagamento dos salários de dezembro de 2012 dos funcionários vinculados à Educação, os mesmos foram pagos a pequena parte dos servidores sendo priorizados pelo ex-Prefeito alguns ocupantes de cargos comissionados e efetivos e pagou os créditos consignados dos funcionários, sendo grande parte dos servidores prejudicados, já que não foi pago pelo ex-gestor, tampouco empenhados e nem deixado restos a pagar o salário de dezembro de 2012. Diante de tais fatos, o órgão sindical da classe, a APLB promoveu Ação Judicial de Cobrança em desfavor do Município, processo nº 0000073-09.2013.805.0193, requerendo o pagamento do salário de dezembro de 2012. Assim, as partes acordaram o parcelamento do pagamento e em*

*agosto de 2014 foi Homologado acordo entre o Município e a APLB, cujos valores vem sendo pagos de acordo as condições orçamentárias do Município.*

Não obstante as informações prestadas, observou-se a falta de dados que detalhassem a relação nominal de funcionários que deixaram de receber e a quantia devida a cada um, bem como a relação de funcionários que já receberam, conforma acordo assumido pela prefeitura diante do sindicato da categoria Associação dos Professores da Rede Pública na Bahia - APLB de Boninal, demonstrando, assim, o passivo existente a título de verba salarial e os respectivos encargos e contribuições sobre ela incidentes.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente não numerado, de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme se encontra muito bem relatado pelos membros da CGU, os pagamentos em atraso dos professores correspondem ao ano de 2012, quando este Gestor ainda não respondia pelo destino administrativo do Município. Lembrando que a atual Gestão, no sentido de solucionar o problema, procurou acordar judicialmente com os Servidores/Credores, respeitando a condição econômica e orçamentária do Município, e observando limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segue em anexo, comprovação da existência do Procedimento Judicial, bem como a Relação Nominal dos servidores onde se constata o pagamento parcial realizado pelo Gestor do quadriênio 2009/2012, onde pagou parte dos trabalhadores em educação, de forma aleatória e dentro da sua conveniência política, desrespeitando critérios e procurando saldar os débitos daqueles que mais lhe era conveniente.”

### **Análise do Controle Interno**

Sobre as razões aduzidas pelo Gestor, cabe fazer as seguintes considerações:

O Gestor apresentou uma relação de nomes dos profissionais em educação que supostamente receberam o salário do mês competência dez/2012 e outra relação com os profissionais que supostamente não receberam. Ocorre que tais informações estão presentes em papel timbrado do sindicato, não sendo, portanto, documento hábil para comprovar o que foi expresso no campo “Manifestação da Unidade Examinada”.

Ademais, ainda que fosse válido o documento apresentado, neste não há qualquer informação relativa ao quanto é devido a cada servidor.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Ao FNDE: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007;

Recomendação 3: Ao INEP: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

### **2.1.3. Atuação deficiente do conselho de acompanhamento social na execução dos recursos do Fundeb.**

#### **Fato**

O Conselho do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb do município de Boninal-BA durante os exercícios de 2013 e 2014, embora formalmente constituído, não teve atuação eficiente e deixou de desempenhar satisfatoriamente as suas atribuições legais, definidas no disposto no art. 24, §9º e §13, da Lei Federal 11.494/2007.

Apesar de terem ocorrido reuniões durante o período considerado, não houve registros relevantes acerca do acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb, a verificação das licitações, o zelo pela qualidade dos produtos adquiridos, a verificação dos veículos prestadores de serviços de transporte escolar e a fiscalização da forma como são efetuados o censo escolar e as reformas das escolas.

A verificação dos registros das atas formalizadas evidencia que não são promovidas discussões nem deliberadas atividades de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos do fundo, limitando-se essas sessões a apreciações superficiais de demonstrativos contábeis e financeiros para uma formal aprovação da prestação de contas de forma unânime.

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

Por meio de expediente não numerado, de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Todos os atos públicos e administrativos praticados pelo Poder Público Municipal e que se dizia pertinente ao Conselho do FUNDEB a estes eram passadas as informações, cabendo ao referido Conselho, através de seus membros, discutir e avaliar a conduta administrativa adotada pelo Gestor, não podendo esta Gestão pormenorizar o funcionamento do Conselho.”

#### **Análise do Controle Interno**

Sobre as razões aduzidas pelo Gestor, cabe fazer as seguintes considerações:

Frise-se que o ente municipal tem responsabilidade no sentido de fomentar (estimular) a participação dos cidadãos de Boninal no controle social.

Em sua resposta, o gestor não traz evidências das razões alegadas capazes de elidir a constatação.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Ao FNDE: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007; Ao INEP:

Recomendação 3: Ao INEP: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

#### **2.1.4. Infraestrutura insuficiente e falta de capacitação para o exercício das atribuições do conselho de acompanhamento social.**

##### **Fato**

Em entrevista realizada com membros do conselho de acompanhamento social do Fundeb, foi evidenciado que eles não receberam nenhum tipo de treinamento para o exercício de suas atribuições, o que ocasiona dificuldades na atuação do colegiado.

A capacitação de membros é de suma importância tendo em vista que estes ao tomarem posse, em geral, não tiveram experiência anterior e nem receberam orientação sobre a tarefa que deve ser executada. Uma parte dos conselheiros é formada por pais de alunos, professores e pessoas da comunidade, que desconhecem as normas e diretrizes referentes ao Fundeb e procedimentos relativos à fiscalização de recursos públicos.

Pela legislação do fundo, a capacitação dos membros do conselho deve ser de responsabilidade da Prefeitura, estando esta obrigada a prover meios para sua atuação.

Outro fato que dificulta a atuação do conselho é a inexistência de espaço adequado dotado de computador com acesso a internet, impressora, linha telefônica, etc. para que o mesmo possa desenvolver satisfatoriamente o controle social.

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

Por meio de expediente não numerado, de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme relatado em item anterior, o Município de Boninal sobrevive com muitas dificuldades econômicas para alcançar o objetivo de cumprir com as suas obrigações básicas, e ao longo dos anos não teve a condição econômica e orçamentária de buscar a capacitação dos membros do CAE, muito embora tal Conselho é composto de pessoas com bom nível de escolaridade, atendendo às determinações do Ministério da Educação, neste sentido.

Vale acrescentar que, com o intuito de melhor prestar os serviços públicos, esta municipalidade enviou Projeto de Lei à Câmara Municipal, visando estabelecer abertura de Crédito Adicional Especial, para que venham a serem usados em Ações Administrativas, com o fito de melhorar o nível destas pessoas.”

##### **Análise do Controle Interno**

Sobre as razões aduzidas pelo Gestor, cabe fazer as seguintes considerações:



As informações prestadas não contradizem a constatação presente no campo “fato” deste relatório. Em verdade elas confirmam a necessidade de dotar os conselhos de recursos materiais e de capacitação, objetivando uma atuação mais efetiva do controle social.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Ao FNDE: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007; Ao INEP:

Recomendação 3: Ao INEP: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

## **2.2 Parte 2**

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos pelo Município não está sendo devidamente acompanhada pelo Conselho do Fundeb, haja vista a falta de capacitação e de estrutura deste para atuar com mais efetividade sobre as despesas vinculadas ao referido fundo.

Decorre dos trabalhos, também, conclusão referida à ausência de controles patrimoniais que possibilite a verificação de existência física de equipamentos e materiais permanentes, o que termina por dificultar, ainda mais, a atuação do citado Conselho.

Por fim, importa observar que há constatações envolvendo recursos Fundeb, que, por se tratar de pagamentos relativos ao transporte escolar, estão descritas na ordem de serviço respectiva – OS 201501533.

**Ordem de Serviço:** 201502164

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.283.463,18

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a Contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas.

## 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. Obra atrasada e saldo insuficiente para a sua conclusão.

##### Fato

A Prefeitura de Boninal/BA celebrou o termo de compromisso nº PAC201912/2011 com finalidade de receber recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE

para a construção na sede do município de uma creche tipo B do Programa Próinfância. Os recursos estimados foram de R\$ 1.283.463,17, transferidos totalmente para a conta corrente vinculada ao objeto, com registro da última liberação em 24.01.2014, conforme tabela abaixo.

*Tabela- Recursos repassados ao Município*

<b>Data</b>	<b>Valor</b>
15/set/11	256.692,64
29/jun/12	385.038,95
17/jan/13	320.865,79
24/jan/14	320.865,79
<b>Total</b>	<b>1.283.463,17</b>

*Fonte: Extrato c/c 8959-1 ag 4180-7 Banco do Brasil*

Em 20.06.2012 foi dada a ordem de serviço para início da construção com previsão contratual de sua conclusão em nove meses, conforme contrato nº 130/12.

Entretanto, inspeção física realizada pela fiscalização da CGU, entre os dias 23 e 27 de março, constatou que a obra está atrasada e o seu cronograma físico-financeiro defasado em R\$ 147.197,16, tendo como consequência direta para o empreendimento a diminuição do ritmo de sua execução e risco de sua paralização.

O último boletim de medição, em novembro de 2013, apresentou a obra com apenas 79% concluída e, desde então, não avançou praticamente nada, conforme constatado pela fiscalização durante a inspeção. O quadro a seguir discrimina os serviços a serem executados em seus percentuais:

*Quadro- Serviços a executar*

<b>DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS</b>	<b>A EXECUTAR %</b>
4. PAREDES E PAINÉIS	13,04
414. cobogós	
415. div. Mad com porta 80X210	
5. ESQUADRIAS	65,31
5.2 portas de ferro	
5.3 janelas de ferro	
5.4 grades e portões	
6. VIDROS	100,00
9. REVESTIMENTO INTERNO	50,35
9.1.1 cerâmica e rejuntamento parede	
10. PAVIMENTAÇÃO	18,88
10.7 grantina	
11. SOLEIRAS, RODAPES, PEITORIS	100,00
12 PINTURA	95,82
12.0 paredes internas, externas, teto e outros	
13. INSTALAÇÕES ELETRICAS	100,00
15. EQUIPAMENTOS	100,00

17. INSTAL. DE EQUIP COMB. INCÊNDIO	100,00
18. LOUÇAS E METAIS	100,00
19. INSTALAÇÕES DE UTILIDADES	100,00
20. ATERRAMENTO	64,50
20.0 captores, conectores e terminais	
21. SERVIÇOS COMPLEMENTARES	7,52
22. SERVIÇOS FINAIS	100,00

*Fonte: Planilha de Medição nº 11*

Para executar esses serviços, conforme valores da proposta, será necessário R\$ 307.943,20, porém, o saldo da conta é de R\$ 160.746,04.

O concedente (FNDE), financeiramente, cumpriu com sua parte, ao transferir para a conta o recurso estimado para a obra, obedecendo ao estágio físico de sua execução informado pelos boletins de medição da contratada, portanto, não motivando seu atraso. Por outro lado, não há justificativas para sustentar um pedido de aditivo. Tendo em vista que a proposta da empresa foi aceita pela prefeitura nos valores exatos do preço de referência, sem qualquer desconto ou vantagem para administração, assim como não houve aumento de meta física.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Ofício S/N, de 06 de abril de 2015, A Prefeitura de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

#### **“2.3 Constatação Pertinente a Secretária Municipal de Educação de Boninal – Unidade Examinada – Gabinete do Prefeito – Ordem de Serviço – 201502164:**

##### **Item1 – “Obra atrasada e saldo insuficiente para a sua conclusão”.**

Apresentamos, anexado, o relatório de vistoria da obra **ESPAÇO EDUCATIVO INFANIL – PROINFÂNCIA – TIPO B**, localizada na Av. Brito, s/n, Centro – Boninal - BA, de responsabilidade da Empresa **KGN CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS LTDA**, atendendo solicitação da **Controladoria-Geral da União - CGU**.

O presente relatório refere-se aos serviços executados até **MARÇO/2015**, e descreve de forma sumária a situação da obra paralisada, destacando as informações relevantes no que se refere aos aspectos técnicos e físico-financeiros, bem como o desempenho apresentado pela construtora, no período em referência, de acordo com o que se segue.

A **KGN CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS LTDA**, responsável pela execução da obra em questão, vem apresentando um desempenho abaixo do esperado, não atendendo ao cronograma físico-financeiro, parte integrante do contrato de prestação de serviços, bem como às solicitações de aditivo de prazo, para a execução da referida obra, tendo em vista que o último Boletim de Medição apresentado foi em **22/05/2014**. Diante da situação apresentada, a **PREFEITURA MUNICIPAL DE BONINAL**

solicitou, em reunião com a **KGN CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS LTDA**, a retomada da obra em ritmo suficiente para a conclusão dentro dos prazos acordados, tendo como resposta a garantia da conclusão da obra, dentro do prazo. **A obra encontra-se com 82,54% dos serviços executados**, conforme o gráfico apresentado no relatório anexo, sendo os serviços executados dentro dos padrões de qualidade especificados no projeto padrão do FNDE, de acordo com as observações contidas neste relatório.

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese o esforço da Prefeitura para fazer com que a empresa KGN entregue a obra concluída dentro dos prazos acordados em contrato, abordados em reunião com a mesma, é necessário que seja tomada providências no sentido de aplicar sanções à contratada caso persevere a situação de atraso da obra, inclusive fazendo o seu registro no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e punidas CEIS/CNEP com o fim de repercutir tanto em contratos vigentes e futuros que ela tenha ou possa vir a ter com a Administração Pública.

#### **2.2.2. Transferências realizadas na conta corrente sem comprovação de gastos.**

##### **Fato**

A Prefeitura de Boninal recebeu, por meio do FNDE, recursos financeiros na ordem de R\$ 1.283.463,17 para construir uma creche, tipo B, na sede do município, conforme já relatado em outro tópico desse relatório. Desse valor, não apresentou comprovação de gastos de R\$ 103.805,76.

As datas e os valores do recurso transferido e da não comprovação estão expressos nas tabelas a seguir:

TABELA 1-Transferência do FNDE

<b>Data</b>	<b>Valor</b>
15/set/11	256.692,64
29/jun/12	385.038,95
17/jan/13	320.865,79
24/jan/14	320.865,79
<b>Total</b>	<b>1.283.463,17</b>

*Fonte: Extrato c/c 8959-1 ag 4180-7 Banco do Brasil*

##### *Quadro-Resumo*

<b>Histórico</b>	<b>Valor(em R\$)</b>
Valores transferidos pelo FNDE:	1.283.463,17
	-
Gastos demonstrados em PP's:	1.018.911,37
Saldo da conta em 31JAN2015:	-160.746,04
Valor não comprovado:	103.805,76

Fonte: Processos de Pagamento-PP's, FNDE, Banco do Brasil

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

### **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**

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.

**Ordem de Serviço:** 201502331

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** CERB

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional/Ação 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água no município de Boninal/BA.

A ação de controle contemplou o exame com relação à regularidade da execução de sistemas coletivos de abastecimento viabilizados por meio do convênio nº 769228/2012-MI, firmado com o Governo do Estado Bahia, contemplando obras também no Município de Boninal/BA.

## 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. Sistemas de abastecimento de água implantados no município não atendem ao objetivo do convênio.

##### Fato

Sistemas coletivos de abastecimento de água implantados pela COMPANHIA DE ENGENHARIA HÍDRICA E DE SANEAMENTO DA BAHIA-CERB no município de Boninal/BA não cumprem a sua finalidade que é prover de água apropriada para consumo humano a comunidade local beneficiada. O referido município foi beneficiado com a instalação de seis sistemas decorrente do convênio nº 769228/2012-MI, em quatro deles a água armazenada em reservatórios oriunda de poços artesanais perfurados pela CERB não serve para o consumo humano, apresenta um alto teor de ferrugem e os equipamentos não têm filtros e não são feitas análises laboratoriais. Em entrevistas informais com moradores das comunidades de Pastinho, Olhos D'água dos Bentos, Barriguda e Capão, o relato dominante é que a água contém muita ferrugem e que só é utilizada para uso doméstico na lavagem de roupas, pratos e limpeza em geral. Em algumas dessas comunidades ainda compra-se água

para beber. Nem para irrigação tem utilidade, pois, segundo os próprios moradores, ao irrigar as hortaliças estas amarelam e queimam suas folhas, inutilizando também o plantio.

O referido convênio foi celebrado entre o Estado da Bahia e o Ministério da Integração, tendo como objeto a implantação de sistemas coletivos de abastecimento de água para consumo humano em comunidades rurais do semiárido baiano, com volume de recursos estimados em R\$ 169 milhões, sendo 1,69 milhão de contrapartida do Estado. Entretanto, no município de Boninal/BA, o objetivo do convênio não logrou o êxito desejado pelo Programa.

As razões são múltiplas e incluem locação do poço mal dimensionada, baixa relação entre vazão e demanda, inexistência de testes de laboratório periódicos, falhas técnicas na execução da tubulação introduzida dentro do poço, sistemas sem equipamento de melhoramento da água como filtros e dissalinizadores e a não participação e escuta da população local beneficiada.

Por fim, ressalta-se que o parágrafo único, do art. 3º, da Portaria n.º 379, de junho de 2012, que dispõe sobre a padronização de objetos e a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso da Água – ÁGUA PARA TODOS, determina que a territorialização, ou seja, a indicação precisa das localidades específicas, onde serão executadas as obras ou instalados os equipamentos, só poderá ser realizada desde que atendidas certas diretrizes, como segue:

*“I - realização de trabalho social prévio de diagnóstico,[...];*

*II - seleção das localidades em diálogo com o comitê gestor do programa no âmbito da respectiva unidade federativa;*

*III - realização de trabalho técnico de análise da adequabilidade das tecnologias às condições físicas, químicas, hidrológicas, dentre outras, das localidades selecionadas;*

*IV - verificação das condições físico-químicas dos recursos hídricos, de modo a aferir se atendem aos requisitos para consumo humano, nos casos de instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água e, no caso de barreiros ou pequenas barragens, verificação de sua adequação às condições hidrológicas dos locais indicados.”*

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

Por meio do ofício Carta nº 02.105/2015 – DP, de 01 de abril 2015, o conveniente apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Por outro lado, a fiscalização deste órgão procedida nas Comunidades de Pastinho, Olhos D’água dos Bentos, Barriguda e Capão, pertencentes ao Município de Boninal/BA, referente à **Ordem de Serviço de nº 201502331**, concluiu que “o objetivo do convênio não logrou o êxito desejado pelo programa”, aduzindo ainda que:

“As razões são múltiplas e incluem locação do poço mal dimensionada, baixa relação entre vazão e demanda, inexistência de testes de laboratório periódicos, falhas técnicas na execução da tubulação introduzida dentro do poço, sistemas sem equipamentos para melhoramento da qualidade da água, como filtros e dissalinizadores, além da não participação da população local beneficiada quando da implantação dos sistemas”.



Consta ainda no relatório de fiscalização que a água oriunda dos poços perfurados por esta empresa estatal não se prestaria ao consumo humano por apresentar alto teor de ferrugem.

Todavia, consoante se observa da vasta documentação anexa, a CERB tem a relatar que:

a) Todos os poços perfurados por esta empresa são objeto de estudos técnicos a cargo de Geólogos especializados na área de hidrogeologia. Inicialmente são elaboradas pesquisas e levantamentos preliminares com a utilização de mapas geológicos, planialtimétricos, fotografias aéreas, dentre outros recursos. Em seguida, tem-se início o estudo de campo – que em alguns casos envolvem prospecção geofísica – para definição do local mais adequado para a obtenção da água subterrânea;

b) A salubridade, a conformidade físico-química da água para fins de consumo humano restou devidamente atestada através de estudos técnicos pertinentes (vide cópias anexas), dentre os quais podemos destacar: Análises Físico-Químicas dos Poços; Relatórios de Ensaio expedidos pelo Laboratório do Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica (Universidade Federal da Bahia) e subscritos por químicos gabaritados; Testes de Bombeamento; Estudo do Revestimento e a Descrição Litológica dos poços; Dimensionamentos do Sistema de Abastecimento de Água; Visitas Técnicas, dentre outros;

c) Todos os Sistemas de Abastecimento foram instalados com os tratamentos necessários à garantia da qualidade da água. Entretanto, **após a transferência dos Sistemas de Abastecimento ao Município, a responsabilidade pela sua manutenção e monitoramento passa a ser deste, não mais da CERB. Inclusive, os métodos de tratamento utilizados estão discriminados nos Termos de Transferência e/ou Termos Provisórios anexos;**

d) Em que pese toda a perícia e cautela relatada na alínea anterior (“a”), ou seja, estudos em escritório e em campo, nunca é demais lembrar que a qualidade da água e a vazão obtidos no poço perfurado são prerrogativas naturais que independem da locação, mas sim dos elementos químicos que formam os minerais que compõem a rocha daquele local, sem olvidar das suas condições geo-estruturais;

e) Quanto à participação da população local beneficiada, chama a atenção de V. Sa. para o Trabalho Técnico Social realizado junto às respectivas comunidades (vide relatórios anexos). As ações foram desenvolvidas por assistentes sociais devidamente qualificadas, sendo elas: N. S; I. L. B; e N. P. M. S. Observe-se que além de visitas à

Prefeitura, em todas as oportunidades foram feitas reuniões comunitárias, abordagens domiciliares, elaboração do perfil da comunidade envolvida e avaliação técnica sobre o projeto;

f) Vê-se que todos os Sistemas de Abastecimento foram instalados de acordo com a demanda da população residente nas localidades, conforme visitas técnicas em anexo.

Por fim, especificamente no que se refere ao poço da localidade de Pastinho, registre-se que antes mesmo de qualquer notificação deste órgão federal a CERB vinha fazendo análises da água, de sorte que concluiu pela conveniência de se perfurar um novo poço no local. Outrossim, consigna que esta empresa não recepcionou qualquer estudo técnico acerca das informações consignadas no relatório da vistoria expedido pela CGU.

Sem mais para o momento, colocamo-nos ao vosso inteiro dispor para esclarecimentos complementares e juntada de eventuais documentos.

Atenciosamente,

**M. V. F. B**

**Diretor Presidente-CERB.”**

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese os documentos anexos à resposta da CERB, como Relatório Social, Ficha de Cadastro de poço tubular com os testes de bombeamento e de análises químicas temos a dizer o seguinte: As datas de realização desses testes estão bem distantes das datas de implantação e entrega dos sistemas, o que demonstra não ter havido novos testes para validar a qualidade da água do poço e sua vazão, tendo sido feito o redimensionamento do sistema e a sua implantação em premissas defasadas.

Em Pastinho os testes de bombeamento, ensaios e análises químicas foram feitos em maio de 2012. O sistema foi redimensionado e implantado em novembro de 2014, sem a execução de novos testes conforme Termo de Transferência. O quadro abaixo apresenta as defasagens de datas de ocorrência dessas situações que revelam a implantação dos demais sistemas com base em dados obsoletos.

*Quadro – Testes e ensaios realizados.*

<b>Localidade</b>	<b>Testes de bombeamento, ensaios e análises químicas</b>	<b>Termo de Transferência</b>
Pastinho	Maio/2012	Nov/2014
Barriguda	Abr/2011	Fev/2014
Olhos Bento D'água	Jun/1999	Jul/2014
Capão	Jun/1987	Set/2014

Fonte: Informações constantes no processo.

Quanto ao Relatório social, verificamos que as reuniões feitas com as comunidades tinham por objetivo apenas informá-las do benefício e como proceder para o cadastramento, além de levantamentos estatístico-sociais da sua realidade local. Em que pese serem importantes todos esses estudos, as reuniões poderiam ser transformadas em atas onde a comunidade teria possibilidade de registrar as suas reclamações, elogios e insatisfações. Muito por esta razão é que dos seis sistemas implantados no município de Boninal, quatro deles não servem a sua finalidade principal, que seria o abastecimento de água para consumo humano.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliação, por parte do Ministério da Integração Nacional, da situação destas obras no Município de Boninal/BA e, se for o caso, realizar a glosa dos recursos federais repassados, conforme disciplina o parágrafo único, do art. 6.º, da Portaria n.º 379, de junho de 2012.

## **2.2 Parte 2**

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade do normativo referente ao objeto fiscalizado no município de Boninal-BA, qual seja, Portaria n.º 379, de junho de 2012, que dispõe sobre a padronização de objetos e a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso da Água – ÁGUA PARA TODOS.

**Ordem de Serviço:** 201501972

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a realizar acompanhamento sistemático utilizando as fiscalizações feitas por intermédio dos Sorteios Públicos de Municípios, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das Equipes de Saúde da Família - ESF. Analisar o banco de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES para identificar multiplicidade de vínculos, confrontando-o com a base de dados do SIAPE-DW ou da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

## 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. Descumprimento, por parte dos profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista para atendimento no PSF.**

##### **Fato**

Com base nas entrevistas realizadas com as enfermeiras e verificação das folhas de controle de ponto dos Posto de Saúde da Família (PSF) de Boninal II, Cedro, Nova Colina e Francisco da Rocha Filho, constatou-se que a carga horária semanal de 40 horas dos profissionais médicos, que trabalham nesses PSF, não está sendo cumprida de acordo com o estabelecido nas Normas do Programa Saúde Família. Excetuando-se o PSF Nova Colina no qual a médica do Programa Mais Médico cumpre integralmente a carga horária de 40 h/semanal.

Esse fato é reforçado por meio da análise dos Relatórios do Sistema de Informação de Atenção Básica – Siab, série histórica da produção mensal de zona urbana e rural, para os anos de 2013 e 2014, que demonstram baixo atendimento em número de consultas, por parte dos profissionais (médicos) nas unidades de saúde da família da zona urbana e rural, conforme pode ser visto na tabela abaixo.

*Tabela – Consultas realizadas nos exercícios 2013 e 2014*

Unidade	2013		2014	
	Número de Consultas por mês	Média de Consultas por mês	Número de Consultas por mês	Média de Consultas por mês
Boninal II (código INE nº 0000182842)	De zero consulta (janeiro, fevereiro, março, abril e maio) ao máximo de 316 consultas por mês, com um total no ano de 1519.	127	De cem ao máximo de 370 consultas por mês, com um total no ano de 2451.	205
Cedro (código INE nº 0000182850)	De zero consulta (março, abril e maio) ao máximo de 253 consultas por mês, com um total no ano de 1345.	112	De zero consulta (agosto) ao máximo de 194 consultas por mês, com um total no ano de 1489.	124
Nova Colina (código INE nº 0000182826)	De zero consulta (novembro) ao máximo de 273 consultas por mês, com um total no ano de 1957.	163	De 132 ao máximo de 366 consultas por mês, com um total no ano de 3237.	370
Dr. Francisco Rocha Filho (código INE nº 0000182834)	De 31 ao máximo de 232 consultas por mês, com um total no ano de 1712.	143	De 95 ao máximo de 164 consultas por mês, com um total no ano de 1688.	141
<b>Média de consultas no Ano por unidade</b>	<b>1633</b>	<b>136,25</b>	<b>-</b>	<b>210</b>

Fonte: Relatórios Siab 2013 e 2014.

Obs. código INE (Identificador Nacional de Equipe)

Analisando a média de consultas realizadas anualmente, se considerada, como valor referencial, uma média de 704 consultas por profissional/mês, conforme observado na Portaria GM/MS nº 1101/2002 e, também, utilizado no Acórdão nº 4270/2012 – TCU (parâmetros baseados em dados da Organização Mundial de Saúde - OMS), fica evidenciado um baixo índice de produtividade dos profissionais, conforme demonstrado a seguir:

*Tabela – Consultas realizadas nos exercícios 2013 e 2014*

Unidade	Média de consultas por mês em 2013	% Produtividade em 2013	Média de consultas por mês em 2014	% Produtividade em 2014
Boninal II	127	18,04	205	29,12
Cedro	112	15,91	124	17,62
Nova Colina	163	23,15	370	52,56
Dr. Francisco Rocha Filho	143	20,31	141	20,03
<b>Média do Ano</b>	<b>136,25</b>	<b>19,35</b>	<b>210</b>	<b>29,83</b>

Fonte: relatórios Siab em comparação com parâmetros da OMS (Portaria GM/MS nº 1101/2002 e, também, utilizado no Acórdão nº 4270/2012 – TCU). Base produtividade 704 consultas/mês.

Esse baixo índice de produtividade corrobora com a constatação de descumprimento de carga horária de profissionais médicos.

Salienta-se que esse número de referência utilizado corresponde à média de atendimentos médicos por dia, preconizada pela OMS, onde o médico pode atender cada paciente num período de 15 minutos, totalizando 04 pacientes por hora. Assim, se o atendimento do médico corresponder a oito horas diárias, significa que poderiam ser atendidos em média 32 pacientes por dia ou 704 por mês (22 dias).

Por outro lado, mesmo se tomasse como base a produtividade da médica do Programa Mais Médico do PSF Nova Colina, que é de 52,56% em 2014, ou se dobrasse o tempo de atendimento referencial e incluísse outros fatores, como as eventuais situações de visitas domiciliares e/ou casos fortuitos, a avaliação da produção, que foi registrada nos respectivos relatórios Siab para os demais PFS e Unidade Básica de Saúde (UBS), evidenciaria, ainda assim, valores muito baixos de produtividade.

Acrescenta-se ao fato que o médico CNS 705609495817714 do PSF Cedro, manteve carga horária de trabalho (vínculos empregatícios) de 80 h/semana, durante o exercício 2014. Valor muito elevado e que influencia a disponibilidade para o cumprimento de carga horária, como pode ser comprovado na baixa produtividade especificamente do PSF de Cedro que foi de apenas 17,62% em 2014. Ou seja, o número de consultas foi muito baixo do esperado com base nas normas do Ministério da Saúde.

Com base nessa análise, os achados permitem afirmar que não está havendo o cumprimento da Portaria nº 2.488/2011 – Política Nacional de Atenção Básica, que determina carga horária semanal de 40 horas e Portaria GM/MS nº 1101/2002.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Alega ainda, que na Auditoria realizada fora constatado o funcionamento irregular das unidades dos PSF’s do Município de Boninal, sob o argumento de que não havia cumprimento da carga horária de quarenta horas semanais. Na realidade, com o devido respeito, a situação fática não corresponde ao alegado, senão vejamos:

É sabida a dificuldade de todos os municípios brasileiros, especialmente os da região Nordeste, dentre os quais o Município de Boninal se enquadra, para a contratação de médicos para o PSF, principalmente em face da escassez desses profissionais para atender à demanda dos municípios.

Esta situação é ocasionada por diversas razões como falta de atrativos nos municípios menores, baixos salários, limitação para capacitação, distância da capital, dentre outras, fazendo-se necessário que esses municípios, muitas vezes, façam composições, dentro do que prevê a lei, com estes profissionais para que eles não peçam demissão de suas funções no Município.

Sobre o assunto, cabe salientar que, foi editada a Portaria GM/MS 2.488/2011, de 21/10/2011, que além da inserção integral de 40 horas semanais, admitiu outras modalidades de inserção dos médicos generalistas ou especialistas em saúde da família ou médicos de família e comunidade nas equipes de saúde da família, com as respectivas equivalências de incentivo federal, como, por exemplo, a existência de equipe com 40 horas semanais, integrada por dois médicos, ambos com 20 horas semanais.

Também podem ser relatadas situações ocorridas nas Unidades de Saúde de Boninal, quando mesmo com a unidade sediada em determinado local do interior do Município, os profissionais médicos estendiam sua jornada de trabalho em outras unidades situadas na Região próxima com a finalidade de melhor atender a população e trazer a possibilidade de atendimento à aquelas pessoas que tinham dificuldades de deslocamento.

Ressalta-se que os atendimentos em alguns Postos dos PSF's ocorrem em dias intercalados normalmente por três ou quatro dias da semana, mas com uma jornada de trabalho mais extensa, que ao final soma-se uma carga horária de 40 horas semanais.

Como se pode observar é de conhecimento geral a escassez de profissionais médicos para atendimento nos PSF's da Região Norte/Nordeste do País. Contudo, vale registrar que os atendimentos diários desses profissionais somente se encerravam após a consulta de todos os pacientes agendados, independente de acontecer em horário do trabalho já extrapolado.

A solução final para a situação do PSF depende de políticas públicas a serem estabelecidas pelo Ministério da Saúde como a criação de uma carreira estruturada com um Plano de Cargos e Salários atraentes com possibilidade de treinamento e ascensão na carreira para os profissionais do PSF. Corroborando com isto, realizaremos concurso público ao final deste semestre incluindo vagas para Médico da Família entre outros profissionais, conforme comprova documentação anexada.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA, dentre outras informações de ordem operacionais, informa que os profissionais médicos dos PSF realizam atendimentos diários, e só encerram as consultas após o atendimento de todos os pacientes agendados.

Essa informação não condiz, no entanto, com os dados apresentados da tabela – Consultas realizadas nos exercícios 2013 e 2014, onde fica demonstrado o baixo índice de produtividade dos PSF e o fato de haverem vários meses e postos com uma quantidade muito baixa de consultas.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Determinar ao gestor municipal que controle a frequência dos profissionais do PSF, de forma a cumprir a jornada semanal preconizada pela Portaria nº 2.488/2011 (Anexo I, Especificidades da Estratégia de Saúde da Família, item V).

Recomendação 2: Realizar a suspensão da transferência dos recursos financeiros relativamente às equipes cujos profissionais descumpram a carga horária semanal prevista.

### **2.1.2. Dados desatualizados do Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde - CNES dos Postos do PSF.**

#### **Fato**

Verificou-se que alguns dados constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) dos Postos do PSF não estão de acordo com a inspeção *in loco* realizada, conforme descrito a seguir:

#### UBS Nova Colina – CNES 2386186

Dados CNES: Um consultório e equipo odontológico.

Situação atual: não há sala de curativos; equipo odontológico; central de esterilização de materiais; sala de imunização; coleta de seletiva de resíduos comuns; consultório odontológico e equipo bucal.

#### PSF Dr Francisco Rocha Filho – CNES 2386267

Dados CNES: sala de imunização; sala de inalação; consultório não clínico e sala de coleta..

Situação atual: não há sala de imunização; sala de inalação; consultório não clínico e sala de coleta.

#### USF Boninal II – CNES 3856062

Dados CNES: Um consultório e equipo odontológico; sala de nebulização; e central de esterilização de materiais,

Situação atual: não há consultório e equipo odontológico; sala de nebulização e central de esterilização de materiais.

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

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretária Municipal de Saúde, após esta notificação se comprometeu junto a este gestor, no menor tempo possível, a atualizar os dados do CNES de acordo com a realidade atual das unidades de saúde. Providências nesse sentido já estão sendo implementadas. No intuito de comprovar as alegações acima faz acostar cópia dos Projetos de Reforma, Ampliação e Construção de Unidades Básicas de Saúde que se encontram referendas no Relatório da CGU, mais especificamente neste item.”

#### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA reconhece a desatualização do cadastro das unidades de saúde no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, e que tomará as providências para a atualização dos referidos dados no CNES.

#### **Recomendações:**



Recomendação 1: Oriente gestor estadual para que monitore regularmente a atualização dos dados pelos municípios, em atendimento ao disposto na Portaria nº 2.488/2011 (Anexo I, Compete às Secretarias Estaduais de Saúde, item VI).

Recomendação 2: Determinar ao gestor municipal que promova as atualizações necessárias no CNES de forma que os dados inseridos reflitam a situação real.

### **2.1.3. Deficiência nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF.**

#### **Fato**

Foram realizadas entrevistas com 23 famílias selecionadas, conforme amostra, nas quais foram constatadas as seguintes falhas no atendimento em Postos do PSF.

#### PSF Boninal II – amostra de cinco famílias:

- a) Duas famílias afirmaram que nunca foram convidadas para participar de reuniões/encontros/palestras realizadas pela Equipe de Saúde Família para orientação sobre os cuidados com a saúde (pressão alta, diabetes, alimentação, higiene bucal, planejamento familiar etc.).
- b) Duas famílias afirmaram que a frequência de visita do Agente Comunitário de Saúde (ACS) ocorre em períodos maiores de um mês.
- c) Uma família afirma que em 2011 não recebeu a visita do médico ou enfermeira, quando necessitou.

#### PSF Dr. Francisco Rocha Filho – amostra de seis famílias:

- a) Quatro famílias afirmaram que nunca foram convidadas para participar de reuniões/encontros/palestras realizadas pela Equipe de Saúde Família para orientação sobre os cuidados com a saúde (pressão alta, diabetes, alimentação, higiene bucal, planejamento familiar etc.).
- b) Uma família afirmou que falta médico e o atendimento é precário.
- c) Cinco famílias afirmaram que os períodos das visitas do ACS são maiores que um mês.

#### PSF Nova Colina – amostra de seis famílias.

Uma família alega que nunca foi convidada para participar de reuniões, encontros e palestras sobre cuidados com a saúde promovidos pela UBS.

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

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Após reunião realizada na Secretaria, com o apontamento das falhas levantadas por essa CGU e a devida cobrança da administração para que se cumpra, com mais rigor, as normatizações da área de saúde, especialmente as deficiências apontadas, a Secretária de Saúde e a Coordenação da Atenção Básica comprometeram buscar junto com as Equipes de profissional Médico, Enfermeiro e ACS uma melhoria nos serviços prestados a

comunidade. Tendo como primeira ação a realização de convite a comunidade para participar das atividades desenvolvidas nas unidades, mostrando a mesma todos os seus direitos, além de reforçar a supervisão dos ACS para que todas as famílias tenham a visita constante desse profissional.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA informou que tomará às devidas providências para melhoria dos serviços prestados pelos PSF. Ou seja, o Gestor reconhece a situação relatada.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Caso o Município não esteja inserido no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), fomentar a sua adesão.

Recomendação 2: Caso o Município esteja inserido no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), promover novamente a avaliação externa prevista no art. 6º da Portaria nº 1.654/2011, que instituiu o PMAQ-AB, de forma a realizar a certificação do desempenho das equipes de saúde e da gestão municipal da atenção básica.

#### **2.1.4. As UBS apresentam condições deficientes de infraestrutura.**

##### **Fato**

Foram inspecionadas fisicamente as unidades de saúde em que foram constatadas ausências de alguns itens básicos de infraestrutura.

Conforme se verificou, o município realizou a Tomada de Preços nº 001/2014 visando à reforma de postos de saúde, incluindo as Unidades Básicas de Saúde - UBS Dr. Francisco Rocha Filho e Nova Colina. O Contrato nº 071/2014 foi assinado com a Empresa BG Serviços de Limpeza e Construções Ltda., CNPJ 08.291.389/0001-83, em 28/05/2014 e a Ordem de Início de Serviços foi assinada em 29/05/2014. Pelo cronograma, a obra deveria ficar pronta em 12 semanas. No entanto, conforme se verificou, a mesma se estendeu até início de dezembro de 2014, quando foi paralisada. Moradores do entorno confirmaram a paralisação da obra.

Em resposta ao questionamento da fiscalização sobre os motivos da paralisação, o Gestor por meio do Ofício nº 22/1015, de 25/02/2015, apresentou informações referentes à situação, justificando que dependeu de envio de esclarecimentos e documentos sobre o andamento da obra para se efetivar um Parecer favorável do Ministério que somente ocorreu em janeiro de 2015.

“Considerando a abordagem do 2º item solicitado, a referida obra não se encontra totalmente paralisada, a dificuldade para prosseguir com a mesma se dá devido à espera da 2º parcela a ser creditada ao Fundo Municipal de Saúde deste município. Conforme parecer favorável em anexo (**doc. II**), do dia 13/01/15, estamos no aguardo da liberação da referida parcela para continuidade e conclusão da obra mencionada;”

Como se pode notar, em face da morosidade na apresentação de documentos e informação, ainda não foi liberada a segunda parcela e a obra continua parada. Enquanto isso, as referidas UBS Dr. Francisco Rocha Filho e Nova Colina estão funcionando em locais provisórios e sem a devida estrutura, conforme se pode ver na análise efetuada abaixo após aplicação de lista de verificação para cada unidade de saúde do município. Os itens básicos ausentes nos PSF e UBS foram relacionados a seguir.

**PSF Boninal II:**

- Sala de inalação coletiva;
- Sala de coleta;
- Sala multiprofissional para acolhimento à demanda espontânea;
- Sala de administração e gerência;
- Sala de atividades coletivas para os profissionais; e
- Abrigo de resíduos sólidos (lixo).

**UBS Dr. Francisco Rocha Filho (local provisório):**

- Sala de procedimentos.
- Sala de inalação coletiva;
- Sala de coleta;
- Sala de Observação.
- Consultório com sanitário;
- Sala multiprofissional para acolhimento à demanda espontânea;
- Sala de administração e gerência;
- Sala de atividades coletivas para os profissionais, e
- Abrigo de resíduos sólidos.

**PSF Cedro:**

- Água potável,
- Sala de inalação coletiva;
- Sala de coleta;
- Sala de observação.
- Consultório com sanitário;
- Sala multiprofissional para acolhimento à demanda espontânea;
- Sala de administração e gerência;
- Sala de atividades coletivas para os profissionais; e
- Abrigo de resíduos sólidos (lixo).

**UBS Nova Colina (local provisório):**

- Sala de procedimentos.
- Sala de inalação coletiva;
- Sala de curativos.
- Sala de observação.
- Sala de administração e gerência.
- Consultório com sanitário.
- Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea.
- Sala de atividades coletivas para os profissionais; e

- Abrigo de resíduos sólidos (lixo).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que as Unidades Básicas de Saúde – Dr. Francisco Rocha Filho e a UBS de Nova Colina, estão passando por reformas e ampliações, objetivando atendimento aos itens básicos de infraestrutura imprescindíveis ao bom e pertinente funcionamento. Isto em virtude do Termo de Compromisso firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e o Ministério da Saúde. Quanto a UBS do Distrito de Cedro, esclarecemos que o Prédio sede encontra-se em fase de conclusão e que abrigará a mencionada Unidade, em cumprimento a convênio firmado entre a Prefeitura M. de Boninal e a Secretaria Estadual de Saúde - SESAB/FUSEB. Devido a estas intervenções físicas junto às Unidades de Saúde é que a Prefeitura Municipal sentiu-se na obrigação de locar espaços provisórios para instalar as Unidades até a conclusão das obras, fato que levam tais unidades a apresentarem, de fato, alguma deficiência de infraestrutura e que serão corrigidas dentro em breve, com a conclusão das obras. Realizar obras (reforma/ampliações/construções) não é tarefa simples. Muitos são os fatores que influenciam direta ou indiretamente no cumprimento ou não, de cronogramas físico e/ou financeiro e isto deve ser observado por todos nós. Esta gestão está tomando as providências necessárias quanto ao cumprimento dos contratos firmados com a BG Serviços de Limpeza e Construções Ltda.”

### **Análise do Controle Interno**

Na manifestação, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA afirma que alguns Postos de Saúde da Família - PSF estão provisoriamente instalados em imóveis locados, em função de que as obras de construção dos novos PSF encontram-se atrasadas em seus cronogramas físicos.

Esta situação de fato tem impacto no atendimento nos postos e precisa ser regularizada imediatamente. Conforme se observou, o gestor municipal reconhece que ainda necessita concluir as obras para regularizar a situação.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Caso o Município não tenha aderido ao Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS), fomentar a sua adesão.

Recomendação 2: Acionar a Secretaria Estadual de Saúde no sentido de verificar se a situação detectada pela CGU persiste ou se já foi regularizada nos termos do disposto na Portaria nº 2.488/2011 (Anexo I, Da infraestrutura e funcionamento da Atenção Básica, itens I e II), na Portaria nº 2.226/2009 (Anexo) e na RDC nº 50/2002 - ANVISA. Caso persista a situação, adote providências junto ao município para que haja adequação à legislação.

## **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. Não cumprimento do prazo máximo de até três meses para a realização do curso introdutório para os ACS contratados.**

#### **Fato**

De acordo com as entrevistas realizadas com os Agentes Comunitários de Saúde – ACS dos PSF Boninal II, Nova Colina, Cedro e Dr. Francisco Rocha Filho, especificamente, em relação à questão do curso introdutório ter sido realizado em até três meses a partir de sua contratação no PSF, todos afirmaram que não foi cumprido esse intervalo de tempo.

Os ACS foram contratados em novembro/1998, novembro/1999 e junho/2000, sendo que os cursos introdutórios ocorreram somente a partir de 2000, 2005 e 2007.

Assim sendo, constata-se o não cumprimento ao disposto no art. 6º, inciso II da Lei nº 11.350/2006 e no item 05 do Capítulo II da Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria MS nº 648/2006 e Acórdãos nº 268/2010 e 281/2010 ambos do Tribunal de Contas da União – TCU.

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

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“O relatório dessa Egrégia Instituição informa que os ACS foram contratados em Novembro de 1998, Novembro de 1999 e Junho de 2000, como também informa que a legislação descumprida foi a Lei nº. 11.350/2006, as Portarias e Acórdão 648/2006 e 281/2010 do Tribunal de Contas da União. Ora, as contratações ocorreram há pelo menos 15 anos e a legislação indicada fora aprovada há pelo menos 03 anos antes da assunção do atual gestor ao Cargo de Prefeito. Resta, pois, a esta administração, evidenciada a necessidade de fato, realizar o curso introdutório aos ACS por 3 meses.”

#### **Análise do Controle Interno**

Na manifestação, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA reconhece a necessidade, por parte da Administração, de se realizar o curso introdutório aos ACS em até três meses.

### **2.2.2. Falhas na contratação de profissionais de saúde para os PSF.**

#### **Fato**

Para suprir a necessidade de profissionais de saúde, incluindo os médicos, nos Postos do PSF, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA contratou de forma indireta Cooperativa, Fundação e Associação conforme descrito a seguir.

Em 2013 foi contratada a Cooperativa de Trabalhadores na Saúde – COOPERLIFE, CNPJ 13.051.508/0002-41, a Fundação Creativer – CNPJ 16.237.661/0001-75 e Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pró Saúde, CNPJ 63.170.435/0001-02 que continuou a intermediação de profissionais de saúde para as unidades do PSF até setembro de 2014.

Posteriormente, a partir de outubro de 2014, houve a recontração desses mesmos profissionais de saúde através de Contratos de Prestação de Serviços, por meio de processo de inexigibilidade de licitação – Licitação nº 014/2014, e pagamento por transferência às contas dos respectivos profissionais.

Analisando-se esses fatos, a contratação para fornecimento de pessoal para atuar na área finalística municipal em funções típicas de cargos públicos e com subordinação ao executivo municipal, tais procedimentos que utilizaram recursos federais do Piso da Atenção Básica – PAB estão em desacordo ao estabelecido na Constituição Federal/1988. O assunto já foi alvo de posição do Tribunal de Contas da União - TCU nos Acórdãos nº 1.146/2003, 1.281/2007, 281/2010, 2.090/2012, 2.093/2012, 2.413/2012, 2.473/2012 e 3.130/2013, do Plenário, e 8.343/2010 e 6.838/2011, da 1ª Câmara, e 2072/2013, 7524/2013 e 1428/2014, da 2ª Câmara, entre outros.

No caso da contratação indireta as entidades contratadas funcionaram como mera repassadoras de recursos para pagamentos de salários. Observe que, muitos profissionais não sabem nem mesmo como é a forma de contratação e quem de fato as contratou no período. Apenas receberam salários em conta bancária desconhecendo a fonte pagadora. Alguns entrevistados afirmaram que recebiam da Cooperlife, quando na verdade o último contrato firmado com esses profissionais foi com a Associação Brasileira de Proteção à Saúde – Pró Saúde.

Em entrevistas realizadas com profissionais do PSF, apurou-se que as contratações começaram a partir de 2013, com a Cooperativa. Em relação aos salários acertados, todos afirmaram que recebiam salário líquido, nunca receberam qualquer contracheque, desconhecendo os descontos fiscal e previdenciário. Foi relatado também aos atrasos salariais constantes ao longo de 2013 e 2014. Ao final do contrato com a Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pró Saúde em 2014, a Prefeitura Municipal de Boninal resolveu contratar todos os profissionais diretamente. As documentações foram enviadas por todos em novembro/2014. Sendo que, até o encerramento do trabalho de campo da CGU, os entrevistados ainda não tinham obtido os contratos formais firmados com a Prefeitura.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente, esclarecemos que quanto ao fato da contratação dos servidores através de Entes constituídos como Associação, Fundação e Cooperativa, com o intuito de otimizar o procedimento de resposta, tais fundamentos e justificativas estão explanados no item “1” da Ordem de Serviço nº 201501900, conforme se observa a seguir.

[...]

No caso específico de Boninal, a administração passada efetuou um processo seletivo simplificado, convocado pelo Edital nº 01/2012 efetivando a contratação de vários profissionais. Contra tal ato, o Ministério Público Estadual recomendou a anulação de todos os contratos firmados através deste certame (documentação anexada).

Desta forma, a administração só viu a possibilidade de contratação, através de licitação pública, de sociedade que prestem serviços na área de saúde, complementando assim o quadro de serviços prestados pela municipalidade, sob penas de deixar toda comunidade local sem a assistência médica essencial, também prevista na nossa Carta Magna.

Mesmo antes da fiscalização dessa CGU o município já havia tomado providências no sentido de efetuar um concurso público para preenchimento de vagas do setor de saúde e outras, criadas e/ou ampliada o quantitativo através da lei nº 710 de 05 de novembro de 2014, havendo inclusive através do procedimento licitatório Pregão Presencial nº 006/2015 já selecionado a empresa. Juntamos ao presente cópias dos documentos acima elencado e do Decreto nº 1.479/2015, de 17 de março de 2015 – que nomeou a Comissão de Coordenação do Concurso Público.

A ação e documentação acima demonstrada, prova que o município, mais uma vez, está tentando formar o seu quadro de profissionais da área de saúde na forma estabelecida na Constituição Federal.  
[...].”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA coloca as mesmas justificativas de outro ponto deste relatório que já foram analisadas. Apesar da justificativa apresentada, as contratações não atendem às normas constitucionais e legais pertinentes à matéria, conforme amplamente discutido na constatação.

## **3. Conclusão**

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.

**Ordem de Serviço:** 201501290

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 70.670,76

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos Na Atenção Básica Em Saúde no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a apoio à assistência farmacêutica básica mediante transferência de recursos a estados e municípios destinados ao custeio dos medicamentos de uso na atenção básica presentes na RENAME vigente.

## 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. Contrapartida Municipal em desacordo com o pactuado na Comissão Intergestores Bipartite - CIB, ocasionando a falta de integralização no montante de R\$ 11.053,88 em 2014.**

#### Fato

Com base nos extratos do Sistema Integrado de Gerenciamento da Assistência Farmacêutica SIGAF e nas avaliações efetuadas no município de Boninal/BA, verificou-se que o município não efetuou completamente a contrapartida efetuada de forma a atender aos valores definidos na Resolução CIB.

Observe-se na tabela abaixo que no ano de 2013, o município até executou um montante maior de recursos em medicamentos, ultrapassando em R\$ 34.971,520, porém não executou a parte de insumos, ficando devedor em R\$ 35.839,20.



Já no ano de 2014, com a incorporação do saldo devedor de insumos de 2013, o município ficou a dever R\$ 11.053,88.

*Tabela Contrapartida municipal em 2013*

<b>GERENCIAMENTO MUNICIPAL</b>	<b>Medicamentos</b>	<b>Insumos</b>
Crédito acumulado	0,000	28.910,700
Crédito Medicamentos Municipal	25.774,020	6.928,500
<b>Total Contrapartida a Executar</b>	<b>25.774,020</b>	<b>35.839,200</b>
<b>Contrapartida Executada</b>	<b>60.745,540</b>	<b>0,000</b>
<b>Diferença não executada</b>	<b>-34.971,520</b>	<b>35.839,200</b>
<b>TOTAL NÃO EXECUTADO (INSUMOS +MEDIMENTOS)<sup>1</sup></b>	<b>35.839,200</b>	

Fonte: SIGAF

1- O município ter executou valor maior em medicamentos, porém o mesmo ficou devedor na obrigação de contrapartida em insumos.

*Tabela Contrapartida municipal em 2013*

<b>GERENCIAMENTO MUNICIPAL</b>	<b>Medicamentos</b>	<b>Insumos</b>
Crédito acumulado	0,000	28.910,700
Crédito Medicamentos Municipal	25.774,020	6.928,500
<b>Total Contrapartida a Executar</b>	<b>25.774,020</b>	<b>35.839,200</b>
<b>Contrapartida Executada</b>	<b>60.745,540</b>	<b>0,000</b>
<b>Diferença não executada</b>	<b>-34.971,520</b>	<b>35.839,200</b>
<b>TOTAL NÃO EXECUTADO (INSUMOS +MEDIMENTOS)</b>	<b>35.839,200</b>	

Fonte: SIGAF

*Tabela Contrapartida municipal em 2014*

<b>GERENCIAMENTO MUNICIPAL</b>	<b>Medicamentos</b>	<b>Insumos (*)</b>
Crédito acumulado	35.839,200	0,000
Crédito Medicamentos Municipal	32.702,520	0,000
<b>Total Contrapartida a Executar</b>	<b>68.541,720</b>	<b>0,000</b>
<b>Contrapartida Executada</b>	<b>57.487,840</b>	<b>0,000</b>
<b>Diferença não executada</b>	<b>11.053,880</b>	<b>0,000</b>
<b>TOTAL NÃO EXECUTADO (INSUMOS +MEDIMENTOS)</b>	<b>11.053,880</b>	

Fonte: SIGAF

(\*) Valores unificados a conta de medicamentos Portaria GM/MS nº 1.555/2013

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“A administração municipal ao conhecer o Relatório Preliminar da CGU ao observar as anotações trazidas neste item, mesmo reconhecendo o compromisso pactuado na CIB, tem a declarar que por orientação do Ministério da Saúde, através de seus segmentos

funcionais e em conformidade com a Legislação, tem desenvolvido uma estratégia de que o repasse seja complementado até o final do exercício financeiro de 2015.

Vale acrescentar que para este Ente Público Municipal, a busca nos cumprimentos de suas obrigações tem sido atingida com muitos sacrifícios financeiros, quando se abstém de implementar outros projetos também de interesse social; no entanto, reitera o apontado no parágrafo anterior de que até o final do exercício financeiro de 2015 tal meta será atingida.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA reconhece o compromisso pactuado na CIB, acrescentou que por orientação do Ministério da Saúde iria desenvolver uma estratégia para que o repasse seja complementado até o final do exercício de 2015.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Notificar o gestor responsável, mediante aviso prévio de 60 (sessenta) dias, para que regularize a aplicação da contrapartida, conforme pactuação tripartite, sob pena de suspensão das transferências de recursos financeiros federais, nos moldes do art. 17 da Portaria GM/MS nº 1.555/2013.

### **2.1.2. Contrapartida Estadual para a Farmácia Básica em desacordo com o pactuado na Comissão Intergestores Bipartite - CIB, ocasionando a falta de integralização no montante de R\$ 258.504,177 em 2014.**

#### **Fato**

Com base nas informações do Sistema Integrado de Gerenciamento da Assistência Farmacêutica – SIGAF para os exercícios 2013 e 2014 recebidas da Assistência Farmacêutica do Estado da Bahia em resposta ao Ofício n.º 2449/2015/GAB/CGU-Regional/BA/CGU/PR, de 03 de fevereiro de 2015, obteve-se os dados reunidos nas tabelas abaixo que demonstram a contrapartida não executada em medicamentos e insumos pelo Estado da Bahia nos respectivos exercícios e o total não executado:

*Tabela Contrapartida estadual em 2013*

<b>GERENCIAMENTO ESTADUAL</b>	<b>Medicamentos</b>	<b>Insumos</b>
Crédito acumulado	135.970,510	18.157,880
Crédito Medicamentos Estadual	25.774,020	6.928,500
Crédito Medicamentos Federal	70.670,700	0,000
<b>Total Contrapartida a Executar</b>	<b>232.415,230</b>	<b>25.086,380</b>
<b>Contrapartida Executada</b>	<b>81.155,133</b>	<b>0,000</b>
<b>Diferença não executada</b>	<b>151.260,097</b>	<b>25.086,380</b>
<b>TOTAL NÃO EXECUTADO (INSUMOS +MEDIMENTOS)</b>	<b>176.346,477</b>	

Fonte: SIGAF

*Tabela Contrapartida estadual em 2014*

<b>GERENCIAMENTO ESTADUAL</b>	<b>Medicamentos</b>	<b>Insumos (*)</b>
Crédito acumulado	176.346,477	0,000
Crédito Medicamentos Estadual	32.702,520	0,000
Crédito Medicamentos Federal	70.670,700	0,000

<b>Total Contrapartida a Executar</b>	<b>279.719,697</b>	<b>0,000</b>
<b>Contrapartida Executada</b>	<b>21.215,520</b>	<b>0,000</b>
<b>Diferença não executada</b>	<b>258.504,177</b>	<b>0,000</b>
<b>TOTAL NÃO EXECUTADO (INSUMOS +MEDIMENTOS)</b>	<b>258.504,177</b>	

Fonte: SIGAF

(\*) Valores unificados a conta de medicamentos Portaria GM/MS nº1.555/2013

Conforme dados acima, verifica-se que em 2013 o Estado ficou com saldo a executar no montante de R\$ 176.346,477 e em 2014 esse valor cresceu indo a R\$ 258.504,177. Tal valor é relativamente elevado, por consequência, permitindo ao município reavaliar suas necessidades junto à Secretaria Estadual de Saúde de forma a buscar atender às necessidades.

Para esclarecer a situação foi encaminhado à Coordenação de Avaliação e Monitoramento da Assistência Farmacêutica (CAMAF) da Secretaria de Saúde do Estado o Ofício nº 5275/GAB/CGU—Regional/BA/CGU/PR, de 09 de março de 2015, solicitando o esclarecimento da situação apontada. Até a conclusão deste relatório, não houve manifestação do referido órgão.

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA informou que já solicitou várias vezes à Secretaria Estadual de Saúde - SESAB o cumprimento do acordo pactuado na CIB, sem, contudo, obter o êxito desejado.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não se aplica.

### **Análise do Controle Interno**

Não se aplica.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Notificar o gestor responsável, mediante aviso prévio de 60 (sessenta) dias, para que regularize a aplicação da contrapartida, conforme pactuação tripartite, sob pena de suspensão das transferências de recursos financeiros federais, nos moldes do art. 17 da Portaria GM/MS nº 1.555/2013.

## **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. Falta de medicamentos.**

#### **Fato**

Nas inspeções realizadas *in loco* nos PSF (Boninal II, Cedro, Dr. Francisco Rocha Filho e Nova Colina) e Farmácia Central, constatou-se ausência de medicamentos da amostra da Relação CIB Medicamentos previamente elaborada, relacionados abaixo:

#### PSF Dr Francisco Rocha Filho

Sinvastatina 20mg  
Amoxilina 50mg/ml + Clavulanato de Potássio 12,5mg/ml  
Ácido Acetilsalicílico 100mg  
Anlodipino 5 mg  
Metronidazol comprimidos  
Omeprazol 20 mg

#### PSF Boninal II

Ácido fólico comprimido e solução oral  
Losartana Potássica 50 mg  
Amoxilina 50mg/ml + Clavulanato de Potássio 12,5mg/ml  
Sinvastatina 20mg  
Carbamazepina 200mg comprimido

#### Farmácia Central

Enalapril maleato 20 mg  
Eritromicina 25 mg  
Metformina cloridato 850 mg  
Sinvastatina 20mg  
Furosimida 40 mg  
Carbonato de lítio 300mg  
Haloperidol decanoato solução 50 mg  
Hidroclorotiazida 25 mg.

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

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“A falta de medicamento, conforme demonstrada nominalmente, se deve principalmente ao fato de que, a Secretaria Estadual de Saúde - SESAB, através da CEFARBA, não vem efetuando, conforme já apontado anteriormente no relatório desta CGU, os depósitos relativos às contrapartidas que lhes competia no valor de R\$ 258.504,17, relativo aos exercícios de 2013 e 2014.”

## **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA reconhece que existe a falta de medicamentos e atribui essa falta, principalmente, ao fato de que a SESAB, através da Cefarba, não vir efetuando as contrapartidas que lhe compete e isso é o motivo principal da falta de medicamentos.

### **2.2.2. Controles de estoque deficientes.**

#### **Fato**

No exercício de 2014 foi transferido do Estado ao município o total R\$ 21.215,52 em medicamentos. Na Farmácia Central os controles são feitos por meio de anotações em caderno dos medicamentos recebidos e enviados aos postos de saúde da família.

Não há fichas de prateleiras, somente a organização por ordem alfabética dos lotes dos medicamentos em estoque.

Por outro lado, nas inspeções feitas *in loco nos* Postos de Saúde da Família - PSF (Dr. Francisco Rocha Filho, Boninal II, Cedro e Nova Colina) constatou-se que não existem controles eficientes quanto aos medicamentos enviados pela Farmácia Central e recebidos pelas unidades de saúde do município.

Os controles existentes são feitos através de anotações soltas, muitas vezes em cadernos, sem a sistematização eficaz das informações. Em face dessa situação, as amostragens de medicamentos transferidas da Farmácia Central para os postos de PSF, por exemplo, para obtenção de informações de saldos, quantidades recebidas e/ou enviadas aos postos, não puderam ser realizadas pelo fato de não haver esses documentos de controle devidamente arquivados.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Ficou também estabelecido, na reunião aqui já citada, que o farmacêutico responsável pela farmácia central, após comprometimento formal, reveria a questão de organização do controle de estoque de medicamentos, implantando, um sistema moderno e mais eficiente.”

## **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA, reconhecendo a situação apontada, informou que o farmacêutico responsável se comprometeu, formalmente, o estabelecimento de controles de estoque de medicamentos e implantação de sistema moderno e mais eficiente.

### **2.2.3. Descarte de medicamentos vencidos sem controle e por meio impróprio.**

## **Fato**

Na análise das informações recebidas sobre descarte de medicamentos vencidos, verificou-se que o mesmo é realizado por meio de incineração. A Farmácia Central encaminha os medicamentos vencidos para a Vigilância Sanitária do município que envia os medicamentos para a queima.

Em que pese o processo de incineração, é preciso ressaltar que se trata de medicamentos (produtos químicos) e a legislação atual impõe a responsabilidade dos fornecedores quanto ao descarte. Assim, verifica-se que o procedimento realizado pelo município está incompatível com as normas próprias que regem o assunto e pressupõem a devolução dos produtos vencidos ao fornecedor para descarte.

Por outro lado, observou-se também que não há o devido controle sobre os medicamentos enviados para descarte. Não são registradas as responsabilidades e informações sobre quando e como os medicamentos saem da farmácia central do município, e quem, quando e como recebem e encaminham os produtos da Vigilância Sanitária para incineração.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme já relatamos, após uma demorada reunião entre a administração municipal e os membros da Secretaria Municipal de Saúde ficou decidido que a Secretária e a Vigilância Sanitária empreenderiam todos os esforços necessários para atender a legislação atual, inclusive, impondo responsabilidade aos fornecedores quanto ao descarte de medicamentos vencidos.”

## **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Boninal/BA reconhece o problema e afirma que adotará providências no sentido de atender à legislação vigente.

## **3. Conclusão**

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.

**Ordem de Serviço:** 201501900

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.537.745,00

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos da programação 0231 - Execução Financeira da Atenção Básica em Saúde no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada, dentro da programação 0231, destina-se a realização de gastos voltados à expansão da estratégia de Saúde da Família e da rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica resolutiva, de qualidade, integral e humanizada.

## 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. Pagamentos de despesas ilegíveis com recursos do PAB.

##### Fato

Na análise dos gastos efetivados com recursos do PAB, foi constatado em 2013 e 2014 o pagamento de medicamentos que são consideradas despesas ilegíveis.

No exercício de 2014, foi identificada a aquisição de medicamentos junto a Gil Farma - CNPJ 08.765.948/0001/40, num montante total de R\$ 9.477,99 nas seguintes datas 21/02, 11/07 e 03/09/2014.

Já em 2013, foram gastos um total de R\$ 28.500,92 pagos a mesma empresa Gil Farma, nas seguintes datas 27/06, 28/06 e 18/09/2013.

Conforme art. 37 do Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS) aprovado pela Portaria nº 2048/2009, os recursos referentes a cada bloco de financiamento, como é o caso das

transferências do PAB, devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

Os blocos de despesas, conforme art. 35 do Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS) aprovado pela Portaria nº 2048/2009, são os seguintes: I - Atenção Básica; II - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; III - Vigilância em Saúde; IV - Assistência Farmacêutica; V - Gestão do SUS.

Nesse caso, não poderia haver a aquisição de medicamentos com recursos do PAB Fixo do Bloco da Atenção Básica, considerando que a Assistência Farmacêutica é um bloco específico e contém o Componente Básico da Assistência Farmacêutica.

As despesas com aquisição de medicamentos para a atenção básica devem ser custeadas com recursos do componente básico do bloco da assistência farmacêutica, sendo inelegível esse tipo de gasto com recursos federais transferidos para o Fundo Municipal de Saúde no Bloco da Atenção Básica.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Este apontamento, também foi uma das pautas da reunião da administração com a Secretaria de Saúde. Ficou ali definido que as despesas a serem pagas através do recurso do PAB, sejam previamente analisadas e autorizadas pela assessoria técnica da Secretaria de Saúde, autorizando ou não, os pagamentos, desde que sejam elegíveis para pagamento com recursos do PAB.

Lembrando que o Município de Boninal através desta Gestão Municipal, irá se comprometer em devolver os recursos do PAB, conforme apontado no Relatório Preliminar da CGU, dentro das suas condições orçamentárias e financeiras, na maior brevidade possível, levando em consideração o exercício financeiro de 2015.” (sic)

### **Análise do Controle Interno**

Na manifestação da Prefeitura, o gestor reconhece os pagamentos de despesas inelegíveis com recursos do PAB e informa que irá se comprometer a devolver os recursos do PAB dentro das possibilidades orçamentárias e financeiras.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Encaminhar expediente ao gestor municipal de forma a cientificar-lhe que no Relatório de Fiscalização elaborado pela CGU estão registradas constatações de impropriedades que poderão ser sanadas mediante a celebração do Termo de Ajuste Sanitário-SAS, com a finalidade de se promover a devolução dos recursos gastos indevidamente à conta corrente do Bloco de Atenção Básica.



Recomendação 2: Certificar-se de que os recursos eventualmente devolvidos à conta do Bloco da Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde-FMS sejam oriundos do Tesouro do próprio município.

Recomendação 3: Comunicar ao Conselho Municipal de Saúde para que acompanhe o cumprimento dessa notificação.

## 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. Contratação de profissionais para atuar na área finalística municipal em funções típicas de cargos públicos por meio de licitação. Diversas irregularidades em licitação, pesquisa de preços sem comprovação, contratação sem detalhamento adequado, contratação de empresa sem registro no CRM. Dispensa de licitação indevida**

### Fato

Na avaliação da aplicação dos recursos do PAB em 2014, considerando a materialidade alcançada, foi analisado o processo nº 015/2013, Pregão Presencial, valor licitado R\$ 1.409.172,00. Tal procedimento resultou na contratação da Associação Brasileira de Proteção à saúde - Pro-Saúde - CNPJ 63.170.435/0001-02. O objeto da licitação foi a contratação de profissionais da área de saúde para os Postos de Saúde da Família - PSF e demais postos de saúde e hospital do município.

Em face de a licitação referida ter sido iniciada em 2013, avaliou-se também ocorrências do exercício de 2013, onde houve outros contratos para profissionais de saúde que atuam nos postos do PSF.

Como será explanado a seguir, verificou-se que houve irregularidade na contratação de profissionais de Saúde com recursos do PAB em 2013 por meio de dispensa de licitação para contratação de entidade para intermediação de mão de obra e, apesar de ter havido licitação a partir de 05/08/2013, a situação irregular continuou mesmo com a contratação da Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pro Saúde, ainda em 2013, persistindo o contrato até setembro de 2014.

Os processos avaliados foram conduzidos em desacordo à Constituição Federal, Lei de Licitações, Decisão específica do TCM/BA para o município de Boninal/BA e, ainda, contra a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

### Inaplicabilidade de licitação

Inicialmente é preciso apontar que a licitação analisada (Pregão Presencial nº 015/2013) visava à contratação de empresa para fornecimento de pessoal para atuar na área finalística municipal em funções típicas de cargos públicos e com subordinação ao executivo municipal. Tal procedimento que utilizou recursos federais do PAB está em desacordo com o estabelecido na Constituição Federal/1988 e legislação própria (Portaria/MS n. 2.488, de 24 de outubro de 2011, no Decreto n. 3.189, de 4 de dezembro de 1999, e na Lei n. 10.507, de 10 de junho de 2002) e que já foi alvo de posicionamento do TCU nos Acórdãos nº 1.146/2003, 1.281/2007, 281/2010, 2.090/2012, 2.093/2012, 2.413/2012, 2.473/2012 e 3.130/2013, do Plenário, e 8.343/2010 e 6.838/2011, da 1ª Câmara, e 2072/2013, 7524/2013 e 1428/2014, da 2ª Câmara, entre outros.

Cabe aqui, a título ilustrativo, trazer a manifestação do TCU citada acima, o Acórdão nº 1.428/2014, que, numa situação, similar aponta o seguinte entendimento:

*“6. No que se refere à contratação de pessoal para compor as equipes do PSF, a jurisprudência do Tribunal tem assentado que esse processo deve ocorrer por meio de concurso público, ante o carácter permanente das atividades desenvolvidas.”*

Nesse contexto, no qual houve situação similar de realização de licitação, o Tribunal assim determinou:

*“9.1.1. adote providências com vistas a realizar concurso público, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar do recebimento deste Acórdão, para a contratação com recursos federais dos profissionais das equipes de Programa Saúde da família, com vistas a substituir todos os profissionais contratados de forma irregular, caso ainda não tenha feito, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria/MS n. 2.488, de 24 de outubro de 2011, no Decreto n. 3.189, de 4 de dezembro de 1999, e na Lei n. 10.507, de 10 de junho de 2002;”*

Além disso, não se pode deixar também de citar o entendimento do TCU, no que se refere à alternativa de celebração de contrato de gestão com Organizações Sociais ou termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que atue na área de saúde para a gestão de unidades de saúde. Nessa hipótese, é preciso enfatizar que há diversos requisitos a serem obedecidos pela gestão municipal na fase de planejamento, entre os quais: seleção criteriosa da entidade e controle da execução dos serviços.

Entre os requisitos para contratação de Oscip estão: a avaliação dos custos; chamamento público com critérios objetivos para julgamento das propostas, estabelecimento de metas e indicadores de desempenho; participação do Conselho de Saúde na decisão de terceirizar os serviços. Pontua-se também a necessidade de qualificação da entidade como Oscip, obedecendo legislação específica. Tudo como consta, por exemplo, no entendimento do TCU descrito no sumário do Acórdão nº 3.239/2013-Plenário.

No caso em questão, a Associação contratada, além de não ter qualificação como Oscip, o procedimento não seguiu os requisitos mínimos citados nessa hipótese para contratações de profissionais de saúde do município de Boninal/BA.

Contratação para mera intermediação

Por outro lado, além da questão da inaplicabilidade do instituto de licitação para o caso, na análise do procedimento aplicado, verificou-se também que o processo teve como objetivo a mera **intermediação de mão de obra**, interpondo empresa que eleva os custos, sem o adequado controle, burlando a regras de contratação, Constituição Federal e legislação trabalhista, como se pode observar no que foi colocado como objeto da contratação previsto no edital, folha 014 do processo analisado, que cita expressamente a contratação de empresa ou cooperativa visando à intermediação:

*“1. Do Objeto*

1.1. *Constitui objeto do presente preção, CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU COOPERATIVA PARA INTERMEDIÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS, PLANTONISTAS, OUTROS PROFISSIONAIS DA ÀREA DE SAÚDE, SERVIÇOS TERNICOS, ADMINISTRATIVOS E CORRELATOS DA ÀREA DE SAÚDE, conforme Anexo VIII – Termo de Referência deste Edital;” (sic)*

Pesquisa de preços sem comprovação no processo

Não obstante as inadequações apontadas, observou-se, ainda, no que diz respeito aos aspectos formais do processo, que não foi evidenciada a pesquisa de preços tendo em vista a ausência, no processo, de fonte de dados e comprovação da “Planilha Descritiva e Estimada” (folha 003 do processo) que pudesse demonstrar efetivamente os valores praticados em municípios vizinhos. Não se contesta aqui os valores em si, mas a ausência de documentos de comprovação da pesquisa de preços no processo.

Contratação sem detalhamento adequado e sem definição de responsabilidades

Verificou-se também ao avaliar os pressupostos para pagamentos previstos no edital no item 2.3.3 (folha 015 do processo), que haveria pagamento de serviços e insumos, na razão de 60% e 40%, respectivamente, Entretanto, sem detalhamento sobre quais insumos e em que condições os mesmos seriam fornecidos, fragilizando as bases do controle do contrato a ser formalizado.

Ressalte-se que a licitação, além de inaplicável, foi conduzida sem um adequado termo de referência e/ou projeto básico. Não há no processo um detalhamento adequado de custos (incluindo tributos, insumos e etc.) que firmasse as bases das contratações entre os profissionais de saúde, incluindo médicos, e a empresa contratada como é praxe nesse tipo de contrato. Tais elementos seriam fundamentais num contrato de cessão de mão de obra com a administração pública visando a padronizar produtividade. A consequência foi que o contrato firmado apresentou falhas na definição de responsabilidades com consequente impossibilidade de controle e fiscalização.

Ausência de registro no conselho fiscalizador da atividade profissional

A despeito de todas essas irregularidades, ressalta-se que houve ainda um fato grave no processo de contratação. Um dos licitantes interpôs recurso (folha 074 a 076 do processo), alegando, entre outras coisas, o fato de a empresa Associação de Brasileira de Proteção à Saúde – Pro-Saúde – CNPJ 63.170.435/0001-02 supostamente não ter o registro no Conselho Regional de Medicina do Estado da Bahia (Cremeb).

Observou-se, assim, que tal impugnação, apesar de legítima e apontando uma ilegalidade, não foi recebida/conhecida pelo Pregoeiro (Decisão à folha 077 do processo), alegando-se a intempestividade, por ter a impugnação sido entregue após o prazo final de 48 horas antes da sessão de recebimento dos envelopes de propostas de preço e habilitação.

Acontece que, independente dos prazos estabelecidos para interposição de recursos, o apontamento de ausência de registro no Conselho Federal de Medicina, mesmo intempestivo, seria indício de flagrante ilegalidade e deveria ter sido motivo de adequada verificação e registro no processo. Tal fato se trataria de uma falha no edital que permitiria a contratação de empresa do ramo médico sem exigência do devido registro no órgão de fiscalização da atividade na Bahia, o Creneb.

Em verdade, conforme verificado pela equipe de fiscalização da CGU por meio de resposta do Creneb, Of. nº 2575/2015, em 2013, quando se processaram as licitações e dispensas analisadas, nenhuma das prestadoras que foram contratadas pela prefeitura de Boninal/BA tinham registro no Conselho. O registro dessas entidades apenas ocorreu a partir de 2014.

Diante disso, o fato da ausência de registro no Conselho fiscalizador levantado na impugnação apresentada deveria ter sido motivo de apuração criteriosa. Ocorre que não pode uma empresa atuar no ramo médico sem a devida autorização do órgão fiscalizador da atividade federal, tampouco o órgão público deve contratar sem a comprovação do respectivo registro. Ou seja, a prestação de serviço médico no período contratado foi realizada em desacordo com a Lei Federal nº 6.839, de 30 de outubro de 1980 e com a resolução CMF nº 1.980/2011, as quais dispõem sobre a obrigatoriedade de registro.

#### Prosseguimento da licitação com ausência de informações para proposta

Fato também importante a se observar foi que o licitante alegou na mesma peça de impugnação que a “Planilha Descritiva”, anexa ao edital, não apresentava “descrição nenhuma” de vários itens, impossibilitando a identificação e consequente apresentação de proposta. Fato comprovado pela equipe de fiscalização da CGU e que pode ser visto no Anexo III do Edital, folha 023 do processo.

A despeito de a impugnação não ter sido aceita, por intempestividade, e o problema não ter sido sanado e informado a todos os licitantes, curiosamente, a licitante, Associação Brasileira de Proteção à Saúde – Pro Saúde, apresentou proposta contendo todos os itens. A pergunta que se faz é: como a empresa descobriu essa informação para apresentar proposta? Não há no processo evidências de que a informação foi corrigida e apresentada a todos os licitantes, como seria obrigação da Comissão de Licitação nesse caso.

#### Pagamentos realizados em 2013 e 2014 para contratações irregulares

Com base na análise da relação de pagamentos, do total de R\$ 1.537.745,00 de recursos do PAB recebidos em 2014, R\$ 809.674,42 foram pagos a empresa Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pro Saúde, correspondendo a 52,7 % do total nessa contratação irregular.

Além de toda essa situação evidenciada na contratação de profissionais de saúde com recursos do PAB em 2014, verificou-se que a prática de contratação de empresa/entidade para mera intermediação da mão de obra dos profissionais de saúde já ocorria desde o exercício de 2013.

O contrato da Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pró Saúde começou a ser executado em setembro de 2013 após a licitação que ocorreu naquele ano. Antes disso, ainda em 2013, houve contratações de empresas interpostas atuando de forma similar à Pro Saúde a partir dos seguintes processos nº 013/2013, nº 047/2013 e nº 067/2013, que resultou em contratos com a Cooperativa de Profissionais de Saúde - Cooperlife - CNPJ: 13.051.508/0002-4, e o Processo nº 071-B/2013 que resultou no contrato com Fundação Creativer - CNPJ: 16.237.661/0001-75.

Do total de R\$1.596.849,78 de recursos do PAB recebidos em 2013, o valor de R\$ 369.321,67 foi pago à Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pro Saúde, CNPJ 63.170.435/0001-02, R\$ 407.204,98 foi pago à Cooperativa de Trabalhadores na Saúde – Cooperlife, CNPJ 13.051.508/0002-41, e R\$ 112.851,17 foi pago à Fundação Creativer – CNPJ 16.237.661/0001-75. Somando-se esses valores, verifica-se que foram executados 55,7 % do total recebido na conta do PAB em 2013 por meio dessas contratações irregulares, conforme descrito a seguir.

### Dispensas de licitação irregulares em 2013

As contratações da Cooperlife e da Fundação Creativer, que se basearam em dispensas de licitação, conforme já citado, foram consideradas irregulares. Isso ocorreu em função da utilização pelo gestor de Decreto de emergência e/ou motivação que não abrangia e/ou não legitimava a modalidade para as atividades e o objeto das licitações, contrariando a Lei de Licitações.

Observe-se que o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM/BA já havia apontado ao município de Boninal/BA essas situações de contratação irregular na área de saúde, entre outras constatações, em face da burla aos princípios constitucionais e legais para a contratação na esfera pública.

A título exemplificativo da situação apontada pelo TCM/BA, verificou-se que na análise de denúncia de irregularidade na contratação por dispensa de licitação por meio do processo nº 47/2013, valor licitado de R\$ 412.552,00, no município de Boninal/BA em 2013, por meio do qual foi contratada a Cooperativa de Profissionais de Saúde do Estado da Bahia – Cooperlife, o órgão já havia se manifestado, reprovando o descumprimento da lei de licitações e a forma de contratação, ambos no Termo de Ocorrência TCM/BA N.º 63379-13- origem: 12ª IRCE – Inspeção Regional de Controle Externo.

Na oportunidade, o TCM/BA entre outras providências determinou a aplicação de multa ao gestor, a advertência contra a prática de terceirização de serviços, essencialmente quando efetivada sem a realização de prévio certame seletivo, por acarretar prejuízos, inclusive para os servidores terceirizados, além de burla ao princípio constitucional do concurso público. Além de ter sinalizado que a reincidência no cometimento de irregularidades já apontadas anteriormente seria causa motivadora de rejeição de contas anuais.

Quanto à Fundação Creativer, apesar do processo de contratação não ter sido analisado pelo TCM no Termo de ocorrência já citado, também foi contratada nos mesmos moldes (Dispensa de Licitação nº 71B/2013, Contrato nº 123/2013) da Cooperlife por dispensa, implicando o mesmo tipo de irregularidade.

Finalizando, registra-se que o TCM/BA rejeitou as contas de 2013 da Prefeitura Municipal de Boninal/BA em face de todas as irregularidades cometidas, inclusive a contratação imprópria para prestação de serviços de saúde, abarcando o PSF, na análise das contas de 2013, conforme trecho da decisão abaixo transcrito:

*“Diante do exposto e tudo o mais que consta do processo, com arrimo no art. 40, inciso III, alínea “a” combinado com o art. 43, todos da Lei Complementar nº 06/91, vota-se no sentido de que, no cumprimento de sua missão institucional, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia emita Parecer Prévio pela rejeição das contas da **Prefeitura Municipal de BONINAL**, Processo TCM nº 08850-14, exercício financeiro de 2013, da responsabilidade do Sr. **VITOR SOUZA OLIVEIRA PAIVA**.”*

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

No caso específico de Boninal, a administração passada efetuou um processo seletivo simplificado, convocado pelo Edital nº 01/2012 efetivando a contratação de vários profissionais. Contra tal ato, o Ministério Público Estadual recomendou a anulação de todos os contratos firmados através deste certame (documentação anexada).

Desta forma, a administração só viu a possibilidade de contratação, através de licitação pública, de sociedade que prestem serviços na área de saúde, complementando assim o quadro de serviços prestados pela municipalidade, sob penas de deixar toda comunidade local sem a assistência médica essencial, também prevista na nossa Carta Magna.

Mesmo antes da fiscalização dessa CGU o município já havia tomado providências no sentido de efetuar um concurso público para preenchimento de vagas do setor de saúde e outras, criadas e/ou ampliada o quantitativo através da lei nº 710 de 05 de novembro de 2014, havendo inclusive através do procedimento licitatório Pregão Presencial nº 006/2015 já selecionado a empresa. Juntamos ao presente cópias dos documentos acima elencado e do Decreto nº 1.479/2015, de 17 de março de 2015 – que nomeou a Comissão de Coordenação do Concurso Público.

A ação e documentação acima demonstrada, prova que o município, mais uma vez, está tentando formar o seu quadro de profissionais da área de saúde na forma estabelecida na Constituição Federal.

Quanto a não exigência de registro no Conselho da atividade profissional.

[...]

“São esses os pontos que entendemos mais relevantes em relação ao tema aqui tratado e, após a presente análise, podemos chegar às seguintes conclusões:

- a. o critério para definição do conselho profissional em que devem estar inscritos ou registrados os concorrentes é a atividade básica por eles exercida;*
- b. a definição da entidade profissional competente para registro ou inscrição dos licitantes não cabe aos órgãos que promovem as licitações;*
- c. é ilícito exigir que os licitantes estejam inscritos em mais de um conselho regional;*

Assim, compulsando o Pregão nº 015/2013 que ensejou na contratação empresa ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÇÃO A SAÚDE – PRO SAÚDE, por ter sagrado vencedora, verificamos que objetiva congrega os profissionais do setor de saúde das diversas atividades da saúde, tais como: médica, fisioterapia, psicologia e psicanálise, nutrição, enfermagem, médica ambulatorial, remoção de pacientes, serviços móveis de atendimento a urgências, odontologia, fonoaudiológica, dentre inúmeras outras atividades correlatas.

Assim, para o desenvolvimento dessas ações desenvolvidas por profissionais da saúde, se faz necessária a constituição de empresa com Atividade de Apoio à Gestão (Administração) da Saúde. Para tanto, a empresa deverá possuir Registro no CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, e seus profissionais das diversas áreas, conforme previsto no Edital de Licitação deverão apresentar Registros nos respectivos Conselhos Regionais competentes da área de atuação de cada profissional.”

[...]

Resta, portanto demonstrada a legalidade da participação da empresa contratada pelo município na medida em que se encontra registrada em Conselho Regional de Administração, visto que sua atividade principal é a preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo à gestão da Saúde, ressaltando, contudo que no exercício de 2013 a referida empresa já tinha solicitado ao CRM o seu competente registro, conforme documento de arrecadação emitido por aquele conselho devidamente quitado e o Certificado de registro exarado no exercício de 2014, cujas peças estão sendo juntadas ao presente.”

### **Análise do Controle Interno**

No que se refere à contratação de profissionais para atuar na área finalística municipal de saúde em funções típicas de cargos públicos por meio de licitação, a manifestação apresentada pela Prefeitura Municipal de Boninal/BA traz avaliação da legislação e constituição federal e reconhece a situação em função de dificuldades no nível local, informando que já está providenciando um concurso público para preenchimento de vagas do setor de saúde. Não houve argumento apresentado quanto às situações descritas de contratação sem detalhamento adequado e sem definição de responsabilidades e, também, quanto ao prosseguimento da licitação com ausência de informações para proposta.

Em relação às ocorrências na licitação de ausência de registro da empresa contratada para prestação de serviços de saúde no Conselho Federal de Medicina, a prefeitura conclui de forma inadequada que o Conselho Fiscalizador a que a empresa deveria estar vinculada seria apenas o Conselho de Administração. Nesse entendimento, desconhece que o objeto da licitação avaliada foi o de prestação de serviços médicos, sendo que as atividades administrativas deveriam ser apenas auxiliares e não as atividades básicas.

A tese da prefeitura, no entanto, reforça o fato de que a contratação foi para mera intermediação, visto que a empresa seria apenas uma empresa de administração. De um jeito ou de outro, não há como sustentar que a empresa tendo sido contratada para administrar serviços médicos, a mesma ficasse fora do alcance das Leis nº 6.839/80 e nº 9.656/98 e da Resolução do Conselho Federal de Medicina que assim dispõe:

“Art. 3º As empresas, instituições, entidades ou estabelecimentos prestadores e/ou intermediadores de assistência à saúde com personalidade jurídica de direito privado devem registrar-se nos conselhos regionais de medicina da jurisdição em que atuarem, nos termos das Leis nº 6.839/80 e nº 9.656/98.”

Finalizando, a prefeitura não apresentou nenhuma manifestação sobre a contratação irregular de serviços de saúde por dispensa de licitação no ano de 2013 com base em Decreto de emergência. Nesse aspecto, reitera-se que a situação já foi analisada também pelo Tribunal de Contas do município, demonstrando a irregularidade, e, inclusive, rejeitando as contas do prefeito daquele ano.

Diante de todo o exposto, apesar de o gestor apontar para a solução do problema em 2015 com a realização de um concurso público para suprimento de vagas de médicos e outros profissionais, as irregularidades identificadas na contratação de profissionais de saúde em 2013 e 2014 ocorreram de fato.

## **2.2.2. Falhas na fiscalização e controle da execução dos contratos de profissionais de saúde.**

### **Fato**

Na avaliação da execução do contrato de profissionais de saúde efetivado com a empresa Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pró Saúde, CNPJ 63.170.435/0001-02, Contrato nº 141/2013, evidenciou-se que ocorreram diversas fragilidades na fiscalização exercida pela Prefeitura.

Conforme se constatou a prefeitura apenas verificava a disponibilidade da mão de obra nos postos e o atendimento ao público, no entanto a fiscalização do contrato do ponto de vista financeiro e contábil foi insuficiente para um contrato do tipo de cessão de mão de obra.

Em resposta a solicitação de fiscalização da CGU/BA o gestor assim se manifestou por meio do Ofício nº 21/2015 , de 23/02/2015:

*“1 - Existe no município uma Coordenação da Atenção Básica, que faz a fiscalização dos contratos dos referidos profissionais, verificando a listagem de frequência, livro de controle diário, prontuários e realizando visitas in loco.*

*2 - Informamos que não temos conhecimento da forma da relação funcional estabelecida entre os profissionais da saúde e as empresas contratadas pela Prefeitura, porém a Secretaria de Saúde acompanha os trabalhos executados por estes profissionais. Encaminhamos **Anexo I**, constando ata de assembléia e estatuto da empresa contratada, e quanto aos demais documentos, constam no processo licitatório, o qual se encontra no TCM/Ba, como é de vosso conhecimento.*



*3 - Os comprovantes de recolhimento dos encargos sociais da Associação Brasileira de Proteção a Saúde - Pro Saúde já foram entregues em resposta do ofício 03.03 Saúde/PAB- Contratados. Encaminhamos **Anexo II** os comprovantes de recolhimento da Cooperlife, quanto a Fundação Creativer estamos no aguardo.*

*4 - Comunicamos que não há pagamentos de materiais, só existindo pagamento dos profissionais contratados.”*

Em função das informações recebidas da prefeitura e da análise dos processos, restou comprovado que os pagamentos do contrato de intermediação de profissionais de saúde eram realizados com base apenas na apresentação da Nota Fiscal. Não havia avaliação das certidões e nem controle/acompanhamento efetivo de recolhimentos de encargos trabalhistas e previdenciários. Ou seja, sem controle sobre a parcela efetivamente decorrente dos custos das contratações dos profissionais, inclusive obrigações patronais, e parcelas apropriadas, eventualmente, pela empresa.

Além desses fatos impróprios, observou-se que o contrato previa o pagamento de percentuais de 60% para mão-de-obra e 40% para insumos, apesar de não constar previsão contratual com o detalhamento para entrega de insumos. Conforme se levantou, a prefeitura nunca recebeu insumos diretamente, dentro do referido contrato, tampouco os profissionais receberam tais produtos.

Apesar de ter sido evidenciado esse descontrole, não foi possível aferir se houve pagamento indevido em face de não haver detalhamento das bases contratuais e efetivo controle sobre o contrato do ponto de vista financeiro. É possível avaliar que houve uma grande fragilidade no contrato, especialmente dentro da parcela referentes aos 40% do valor pago com recursos do PAB sobre os quais a prefeitura não tinha nenhum controle.

Observou-se também, com relação à Contribuição Previdenciária, que deveria ter sido retida no pagamento do contrato de cessão de mão de obra assinado. Nenhuma das Notas Fiscais evidencia a retenção do referido tributo, ou seja, os valores pagos, conforme processos disponibilizados, foram transferidos para a conta da empresa apenas com retenção de ISS e IR e sem retenção de contribuição previdenciária. Por outro lado, não foram apresentadas as guias de recolhimento de contribuição sobre a folha de pagamento da empresa Fundação Creativer – CNPJ 16.237.661/0001-75.

É fato que a utilização de contrato de cessão de mão de obra sem os devidos registros e controle, especialmente os trabalhistas, pode gerar prejuízos ao trabalhador e ao Governo contratante. Por outro lado, é dever da administração fiscalizar o contrato conforme previsto no art. 67 da Lei 8666/93.

Sabe-se que o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução contratual. Porém, para evitar a precarização do trabalho, é preciso garantir a adequada fiscalização do contrato, visando observar o cumprimento da legislação própria.

Os contratos firmados e analisados são extremamente falhos no detalhamento de responsabilidades. Os mesmos são resultantes de licitações que foram conduzidas sem termo de referência e/ou projeto básico apropriado. Não houve detalhamentos de custos (incluindo tributos e obrigações patronais) que firmassem as bases das contratações entre os médicos e a

empresa contratada, o que seria necessário num contrato de cessão de mão de obra para administração pública.

Observe-se que o Tribunal de Contas da União tem jurisprudência sobre essa questão de contratação de mão-de-obra e os cuidados necessários que se devem ter no acompanhamento da execução e controle de recolhimentos de encargos, conforme Acórdãos 696/2014, 273/2011-TCU, ambos do Plenário, expedidos sobre situações similares na área de saúde municipal.

Reforça a situação de falhas de controle sobre o contrato outros achados desse Relatório que apontam para situações de ausência/falta de profissionais de saúde, descumprimento de carga horária e baixa produtividade no atendimento.

Finalizando, corrobora com todos esses achados o fato de a empresa Pró Saúde constar do cadastro da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) com apenas quatro contratados relacionados aos trabalhos administrativos e não alocados ao município de Boninal/BA no período fiscalizado. Ou seja, não há profissionais de Saúde registrados nos períodos contratados, apesar de toda a execução financeira observada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“ Antes de adentrarmos no mérito do assunto, necessitamos mostrar que para o devido pagamento de uma despesa pública, há que antes se observar a fase da LIQUIDAÇÃO, que trata-se na verdade da fase mais importante do processo de pagamento.

Portanto, a realização da despesa no âmbito da administração pública, além do empenho, que é a primeira fase, ainda ter que realizar a fase da liquidação que é quando se comprova se o credor cumpriu as obrigações objeto do empenho visando apurar:

- *a origem e o objeto do que se deve pagar;*
- *a importância exata a pagar; e*
- *a quem se deve pagar”.* (IN/DTN nº 10/91)

A liquidação da despesa deverá ser feita quando do recebimento do material, da execução da obra ou da prestação do serviço, com base:

- *no contrato, convênio, acordo ou ajuste, se houver;*
- *no empenho da despesa;*
- *em nota fiscal ou documento equivalente;*

Desta forma a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

*Essa verificação tem por fim apurar:*

- I – a origem e o objeto do que se deve pagar;*
- II – a importância exata a pagar;*

***III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação”. (art. 63 e § 1º da Lei nº 4.320/64)***

Com isto queremos mostrar que toda vez que se efetuou um pagamento pelo setor de tesouraria, a fase da Liquidação fora devidamente realizada, independente de membros da secretaria de saúde ter ou não cumprido a sua parte. Há a verificação, ainda que às vezes sem o devido registro da comprovação dos serviços executados, não havendo a menor possibilidade da ocorrência do pagamento sem a verificação o que previne conforme relatado alguma falhas na fiscalização e controle da execução dos contratos de profissionais da saúde pelo próprio pessoal da Secretaria de saúde.” (sic)

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura municipal de Boninal/BA apresentou um arrazoado de informações técnicas que apontam no sentido de entender o problema da fiscalização da execução de um contrato administrativo como o mero cumprimento dos requisitos formais do processo orçamentário e financeiro no que se refere à fase da liquidação da despesa. Longe disso, a fiscalização precisa cumprir os requisitos de garantir a eficiência da administração pública que é princípio constitucional e ainda as disposições do Capítulo III da Lei 8666/93 que regem a contratação. Estes são requisitos essenciais que permitem a fiscalização dos contratos. Para isso, é preciso ter instrumentos e processos específicos para o adequado controle. Nesse sentido, observa-se que a constatação trouxe elementos que determinam diversos aspectos das falhas identificadas na fiscalização do contrato firmado para a prestação de serviços de saúde no município, sem que a prefeitura conseguisse demonstrar por meio de evidências que os contratos são de fato fiscalizados.

#### **2.2.3. Pagamento de combustíveis para veículos com recursos do PAB sem o adequado controle.**

##### **Fato**

Na análise das despesas do PAB, verificou-se que foram realizados diversos pagamentos relacionados à aquisição de combustíveis para veículos.

Em 2014, o total dessas aquisições junto à empresa Mari Elza Pereira Rocha Silva, CNPJ 03.621.431/0001-63, foi de R\$ 7.683,09.

Ocorre que não foram apresentados pelo gestor documentos que comprovem o registro e adequado controle desses pagamentos de forma a garantir que as despesas são efetuadas exclusivamente para os veículos alocados para as atividades da Atenção Básica do município, de acordo com as Normas do Programa.

Foi apresentada uma relação de veículos alocados e uma relação de trajetos, porém não há documentos de controles de quilometragem das atividades, fichas de requisição de veículos, informações sobre quais servidores/contratados/cidadãos foram efetivamente transportados, os motivos, os horários, dentre outros itens de controle.

Nos processos de pagamento, apenas estão incluídas as notas fiscais, não ficando identificado claramente a que veículos/trajetos se referem às cobranças. Dessa forma, por ausência de controle adequado, não resta comprovado que o combustível pago foi realmente destinado aos

veículos efetivamente alocados nas atividades do PAB ou em outras atividades da Secretaria de Saúde ou Prefeitura.

Conforme art. 37 do Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS) aprovado pela Portaria nº 2048/2009, os recursos referentes a cada bloco de financiamento, como é o caso das transferências do PAB, devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco. Assim, é preciso ter o adequado controle dos gastos com veículos de forma a garantir a aplicação correta dos recursos do bloco atenção básica.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme já relatamos acima, a Secretaria de Saúde efetuava tal controle de forma rigorosa, contudo sem que houvesse um registro de tais ações de forma formal e que permanecesse arquivado em boa ordem para a devida comprovação. Em reunião realizada com os membros da Secretaria, esta foi uma das pautas de discussão, cuja decisão ficou formalizado compromisso de um maior zelo neste aspecto, como também o competente registro.”

### **Análise do Controle Interno**

Conforme se depreende da manifestação da prefeitura, não há registro formal de controles, havendo assim, o reconhecimento dos fatos que apontam a ausência de controle no pagamento de despesas de combustível com recursos do PAB.

#### **2.2.4. Contratações de profissionais da saúde por processo de inexigibilidade com recursos do PAB.**

##### **Fato**

Na análise das despesas do Piso de Atenção Básica - PAB recebido pelo município no exercício de 2014, verificou-se que a partir de outubro daquele ano, após o término do contrato firmado com Associação Brasileira de Proteção à Saúde - Pro Saúde, CNPJ 63.170.435/0001-02, a alocação de profissionais para as atividades da Atenção Básica passou a ser realizada por meio de contratos diretos com os profissionais em processos caracterizados de forma inadequada como inexigibilidades.

Os pagamentos dos profissionais foram efetivados diretamente nas contas dos mesmos, sem haver no processo de pagamento qualquer documento legal de comprovação da despesa (Nota Fiscal, Recibo de Pagamento de Autônomo, etc.). Tal situação implica na ausência de utilização dos princípios basilares da legalidade, publicidade e transparência que devem ser seguidos antes da contratação e pagamento com recursos públicos.

Esse tipo de ocorrência é mostrada abaixo, a título exemplificativo, em pagamentos, identificados por amostragem, efetuados no exercício de 2014 com recursos do PAB:

*Quadro – Exemplos de pagamento efetuados em contratos por inexigibilidade em 2014*

Nº Processo	Data do pagamento	Valor
1686	19/11/2014	10.000,28
1687	19/11/2014	10.000,28
1688	19/11/2014	10.500,46
1689	19/11/2014	2.500,46
1690	19/11/2014	2.500,46

Fonte: Relação de pagamentos PAB 2014

Em face dessas ocorrências, observou-se, na análise dessas despesas, que os contratos foram pessoais, repassando diretamente os valores contratados aos profissionais, sem o reconhecimento das relações trabalhistas.

É sabido que na contratação de profissional autônomo o contratante é responsável pela retenção de encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais resultantes da execução contratual.

Assim, tal prática, sem adequação à legislação, burla as relações trabalhistas que de fato podem advir da relação de subordinação quando utiliza de forma inadequada contratação direta sem base legal.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

Assim, registre-se que todos os processos de dispensas e ou inexigibilidade, foram alicerçados nos termos dos artigos 24 e 25 com seus respectivos incisos, da Lei de Licitações, que permite a contratação direta de serviços e fornecimentos de produtos, diante do reconhecimento do estado de emergência configurado no ato, que se fez materializado pelos Decretos para tal fim, que se fez acostado aos autos, com a manifestação prefacial ofertado pelo ora Manifestante nos autos do procedimentos administrativos em tela, bem como de mais necessidades de contratações por dispensa, com fulcro nos incisos III, XVII e XXIV.

Imperioso ainda ressaltar que a contratação por dispensa ou inexigibilidade foi devidamente justificada, ante a sua necessidade, a potencialidade do dano, a urgência e demonstrou que a contratação direta foi a via adequada e efetiva para eliminar o risco. Tendo, inclusive, observado os procedimentos previstos no artigo 26 da Lei de Licitação, na parte que coubera.

Aliado ao exposto, a contratação direta objetivou apenas a eliminação do risco do prejuízo dos serviços médicos especializados, plantonistas, e outros serviços da área de saúde. Assim, a Administração efetivou a contratação direta dos objetos executados; tudo isto com fulcro também no princípio da proporcionalidade e da imperiosa necessidade.

Cediço que a contratação dos serviços e mão de obra relacionados, guarda relação direta com o ato de emergência, considerados, portanto, os objetos contratuais referidos com a relação direta. Vale ainda frisar que a licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante. O ato convocatório deverá definir, de modo objetivo, as diferenças que são reputadas relevantes para a Administração. A isonomia significa tratamento uniforme para situações uniformes, distinguindo-se na medida em que exista diferença. Aplicando ao caso vertente, a inexigibilidade se deu em razão de necessidade imperiosa do Município em prol da coletividade, especialmente naquilo que lhes são mais caros, que é a proteção e assistência à saúde.

No que pertine a arguição de não reconhecimento das relações trabalhistas por parte do Gestor Municipal, deve ser levado em conta que as contratações não tinham vínculo de efetividade e sim de precariedade, haja vista que foram realizadas em caráter temporárias, daí não se caracterizando uma relação de emprego. Com relação a esta situação muito bem apregoa o Enunciado 363 do TST que institui como direito laboral do contratado temporário, em caso de uma relação de trabalho mais duradoura, tão somente o pagamento do FGTS.

Deve também ser apontado que todo o processo de inexigibilidade foi realizado dentro dos princípios básicos da legalidade, publicidade, transparência, economicidade e eficiência; daí com o devido respeito, não há o que se falar em irregularidade na prática dos atos administrativos.”

### **Análise do Controle Interno**

Em primeiro lugar ressalte-se que neste ponto o cerne da questão é a contratação por inexigibilidade que não se efetuou em base legal. Convém aqui trazer o que a própria prefeitura informou em outro ponto desse relatório:

“No caso específico de Boninal, a administração passada efetuou um processo seletivo simplificado, convocado pelo Edital nº 01/2012 efetivando a contratação de vários profissionais. Contra tal ato, o Ministério Público Estadual recomendou a anulação de todos os contratos firmados através deste certame (documentação anexada)”

Observe-se que a problemática de contratação irregular já ocorria desde 2012, sendo que a prefeitura efetuou naquele momento processo seletivo simplificado para o qual foi recomendada a anulação pelo Ministério Público Estadual. A partir daí a gestão atual partiu para contratação de empresa para intermediação da mão de obra que foi também irregular, como demonstrado em outro ponto deste relatório. Ao final do referido contrato de intermediação, em setembro de 2014, a prefeitura passou a contratar os médicos diretamente por meio de processo de inexigibilidade, retornando a uma situação similar de 2012 com outro invólucro, nesse caso o de inexigibilidade ou dispensa, para a contratação direta de médicos. Não houve emergência por fato novo ou fato legítimo para a contratação que foi irregular. A situação era previsível e já ocorre há vários anos, persistindo por falta de atuação do gestor. Tal comportamento que expõe a gestão a risco não legítima por si só a inexigibilidade ou dispensa, que nesse caso se torna irregular. Como se pode verificar, a prefeitura alternou as formas de contratação dos serviços de saúde que foram todas irregulares. Diante disso, a manifestação do gestor não trouxe elementos que alterassem o entendimento da equipe de fiscalização neste ponto.

#### **2.2.5. Transferência de recursos do PAB para outras contas com posterior devolução.**

## Fato

Na análise por amostragem dos extratos bancários versus relação de pagamentos da conta do PAB (Banco do Brasil, Agência nº 4180-7, Conta Corrente nº 8936-2) do exercício 2014, verificou-se que a prefeitura não apresentou processos de pagamento para os débitos nos dia/valores listados no quadro abaixo:

*Quadro- Débitos sem comprovação documental*

<b>Data do Débito</b>	<b>Valor</b>
16/10/2014	R\$ 1.000,00
14/10/2014	R\$ 6.000,00
12/08/2014	R\$ 1.000,00
14/08/2014	R\$ 30.000,00
20/08/2014	R\$ 30.000,00
29/08/2014	R\$ 1.000,00
29/08/2014	R\$ 1.200,00

Fonte: relação de pagamentos PAB 2014

Em resposta ao questionamento da equipe de fiscalização, o gestor informou por meio do Ofício nº 32/2015 o seguinte:

“....

2- Segue a relação de transferência e data de devolução conforme planilha em anexo.

.....

**RELAÇÃO DE TRANSFERENCIA REALIZADA COM SUAS  
DATAS DE DEVOLUÇÕES**

<b>DATA</b>	<b>EMPRESTIMO</b>	<b>DATA</b>	<b>DEVOLUÇÃO</b>
16/10/2014	1.000,00	19/11/2014	1.000,00
14/10/2014	6.000,00	19/11/2014	5.000,00
		04/03/2015	1.000,00
12/08/2014	1.000,00	29/08/2014	1.000,00
14/08/2014	30.000,00	20/08/2014	30.000,00
12/08/2014	1.200,00	29/08/2014	1.200,00

...”

De fato a equipe verificou os lançamentos de devolução posteriores nas datas apontadas em 2014. No entanto, observe-se que o valor de 1.000,00 somente foi transferido no dia 04/03/2015, quando a equipe encaminhou a solicitação de fiscalização, e mesmo assim não foi encaminhada a comprovação da transferência, relativa a esse valor.

A situação identificada evidencia a utilização imprópria dos recursos, considerando que a equipe apenas utilizou metodologia de amostragem, permitindo-se inferir que pode haver outras situações similares de retiradas/devolução da conta do PAB.

Por outro lado, as retiradas da conta são irregulares mesmo que haja posteriormente a devolução, caracterizando, no mínimo, o desvio de finalidade na aplicação dos recursos.

Conforme se identificou, as retiradas da conta do PAB em 2014 foram direcionadas ao fundo municipal de saúde e ao Bloco da Média e Alta Complexidade, demonstrando o descontrole e o descumprimento de normas do programa estabelecidas no art. 37 do Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS) aprovado pela Portaria nº 2048/2009 que determina que os

recursos referentes a cada bloco de financiamento, como é o caso das transferências do PAB, devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco. Na medida em que tais recursos atendem outras necessidades, afetam a aplicação regular no bloco da atenção básica.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Houve, de fato, o apontamento acima, ocorrido por lapso do setor de tesouraria, que ao detectar o equívoco, cuidou imediatamente de efetuar a correção, retornando o valor transferido de forma equivocada da conta nº 89.001-4 FMS, para Conta nº 8936-2 FMS, BLATD. Nesta data juntamos a comprovação do ressarcimento de R\$1.000,00 que ficou inicialmente, no momento da fiscalização da CGU, sem a devida comprovação.

Também deve ser evidenciado que o valor apontado como pendente de diferença encontrada, no valor de R\$ 1.000,00 foi realizado, conforme comprova a própria auditoria da CGU, fazendo trazer nesta oportunidade o comprovante da citada devolução.”

### **Análise do Controle Interno**

A prefeitura reconhece os fatos apontados, argumentando que ocorreu por um “lapso do setor de tesouraria”.

## **3. Conclusão**

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.



**Ordem de Serviço:** 201501778

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a sobre a aplicação dos recursos da programação 0153 - GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL / - no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a Para recebimento de recursos federais na área da saúde, os Municípios devem contar com: Fundo de Saúde; Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7/8/2012; Plano de Saúde; Relatórios de Gestão que permitam o controle da conformidade da aplicação dos recursos repassados com a programação aprovada.

## 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. A Prefeitura Municipal não garantiu o pleno funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, por meio de dotação orçamentária própria e secretaria executiva para seu funcionamento.**

#### **Fato**

Apesar de o Conselho Municipal de Saúde - CMS de Boninal/BA ter composição paritária e um presidente eleito, realizar reuniões periódicas e ter recebido informações do gestor sobre suas contas e atividades, verificou-se, na reunião realizada com os conselheiros em 24/02/2015 e por meio da análise das Atas das reuniões realizadas entre 2013 e 2014, que a Prefeitura Municipal não garantiu o pleno funcionamento do Conselho nos termos da legislação, por falta de dotação orçamentária própria e de disponibilização de secretaria executiva, conforme previsto na Quarta Diretriz da Resolução CNS nº 453, de 10 de maio de 2012.

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

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Para a devida correção do apontamento acima, a administração municipal já encaminhou a Câmara de Vereadores projeto de Lei solicitando a abertura de crédito adicional especial objetivando a inserção de valores orçamentários na Lei de Meios para custear o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde. Ver documentos anexos

Outrossim, informamos que, as despesas com funcionamento do Conselho correu por unidade orçamentária da administração (Gabinete do Prefeito), quando foram necessárias.”

#### **Análise do Controle Interno**

Conforme manifestação da Prefeitura municipal de Boninal/BA, há o reconhecimento da situação apontada na medida em que gestor municipal informa que já solicitou crédito orçamentário para a organização do conselho. Ou seja, não havia dotação orçamentária própria do conselho.

### **2.2.2. Conselheiros não receberam capacitação para desempenho de suas atividades.**

#### **Fato**

Nas entrevistas realizadas com conselheiros, que participaram da reunião realizada em 24/02/2015 e que integram o Conselho Municipal de Saúde – CMS do município de Boninal/BA, os mesmos afirmaram que alguns integrantes já tiveram cursos de capacitação, porém há outros que nunca tiveram treinamento promovido pela Prefeitura Municipal ou Secretaria Estadual de Saúde.

Observou-se que, em face da grande diversidade de níveis de formação entre os conselheiros que vão de profissionais de nível superior a trabalhadores rurais, há uma enorme dificuldade de compreensão sobre as contas públicas e, consequentemente, dificuldade na tarefa de acompanhar e fiscalizar o gasto público. Esse fato é potencializado pela ausência de capacitação, esclarecimentos e detalhamentos necessários da gestão municipal para a devida

compreensão das contas apresentadas, reduzindo a eficácia do CMS no desempenho de suas atribuições previstas na Resolução do CNS nº 453, de 10 de maio de 2012.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício s/nº, de 06/ de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Apesar de não ter havido uma capacitação formal para a integralidade dos membros do Conselho Municipal de Saúde, esclarecemos que o mesmo já funciona há mais de uma década, com algo em torno de 60% composto das mesmas pessoas. E estas pessoas foram capacitadas por algumas vezes no decorrer de sua gestão. Além disso, por diversas vezes os membros deste Conselho se reuniu com técnicos da área de saúde, com técnico do setor financeiro e contábil se inteirando de todos os assuntos relativo a sua atividade enquanto Conselheiro. O que se observa após tantos anos de atividades é que os mesmos apesar de não terem participado de capacitação nos últimos tempos, estão capacitados para o exercício da função, inclusive, mesmos aqueles na atividade por menor período em virtude da participação com aqueles que estão no conselho desde a sua fundação.”

### **Análise do Controle Interno**

O Gestor Municipal reconhece que não promoveu cursos de capacitação formal para a integralidade dos conselheiros municipais de saúde. A falta de capacitação dos conselheiros acarreta em despreparo e baixo desempenho dos conselheiros para suas atribuições. Num ambiente em que há alterações frequentes de membros de conselho e na qual a legislação sofre alteração para aperfeiçoamento, o treinamento continuado é fundamental para manter o a necessária formação para avaliar as contas da saúde.

## **3. Conclusão**

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.

**Ordem de Serviço:** 201501638

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

**Instrumento de Transferência:** Execução Direta

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 7.438.349,00

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2019 - Bolsa Família / 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a Verificar a veracidade dos dados cadastrais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; a conformidade da renda per capita das famílias estabelecida na legislação do Programa; o cumprimento das condicionalidades das áreas da educação e saúde; a implementação de Programas/Ações municipais complementares ao Bolsa Família; e a atuação da Instância de Controle Social.

## 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. Subdeclaração na última atualização cadastral dos rendimentos de membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família provenientes de vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal.**

#### **Fato**

Com o objetivo de identificar famílias beneficiárias recebendo indevidamente os benefícios do Programa Bolsa Família - PBF no município de Boninal/BA, foi realizado cruzamento das bases de dados da Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2015, da RAIS de 2013 e do Cadastro Único de dezembro/2014. Tal procedimento selecionou famílias com pelo menos um membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura e renda per capita familiar superior a R\$ 154,00, considerando apenas os rendimentos desses membros para o cálculo dessa renda.

A partir desse cruzamento de dados, foi realizada uma comparação dos resultados com a folha de pagamento dos funcionários da Prefeitura Municipal referente a janeiro/2015, de forma a verificar a permanência do vínculo empregatício.

Como resultado, constatou-se que 33 famílias (relação abaixo) estão recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista que subdeclararam a renda familiar quando da atualização cadastral, devendo ser aplicado o disposto nos artigos 34 e 35 do Decreto nº 5.209, de 17/9/2004.

*Quadro – Beneficiários que subdeclararam suas rendas nas respectivas declarações.*

COD_FAMILIA R	NIS	NUM_ME MBROS_F AM	DT_ATUAL_F AM	DT_ADMISS AO	Rendimento Bruto no último mês (R\$)	Renda per Capita	
						PERCAPIT A_CRUZA MENTO	PERCAPIT A_CADU NICO
75550750	12737275050	3	11/06/2014	08/08/2008	784,86	236,04	33
1482250985	12720370063	2	19/08/2014	15/07/2011	724,00	348,42	75
1538496810	12720901077	4	11/07/2014	01/03/2013	1.103,05	183,91	37
282207902	12546505523	5	15/01/2014	02/01/2013	1.464,54	292,09	27
75542226	20037045770	4	17/07/2014	01/07/2008	809,52	178,45	75
1544960816	12781038816	4	21/08/2014	01/03/2013	1.343,40	282,47	62
3842100400	12930476089	4	14/11/2014	01/03/2013	1.697,00	229,82	0
1584849240	12873755778	4	10/06/2014	01/03/2013	1.324,45	224,93	32
3116074461	16051818279	2	27/06/2014	01/03/2013	1.656,55	391,86	67
2329294328	16069424760	4	17/03/2014	17/01/2013	847,37	294,83	12
2329294328	16392518275	4	17/03/2014	01/08/2013	1.060,60	294,83	12
1728236177	16069470622	4	30/09/2014	04/01/2010	773,32	174,21	28
78338301	16069483422	5	01/12/2014	01/03/2013	2.206,10	285,51	73
78312426	16069490313	3	08/12/2014	27/12/1987	929,66	307,7	100
1544957785	16155887552	3	02/05/2014	01/03/2013	1.103,05	249,92	58
78308402	16350795076	4	30/06/2014	01/02/1982	1.134,29	271,05	39
75544431	12556188083	3	02/01/2014	01/04/1987	1.025,91	310,81	36
35132540	16351550735	2	27/01/2014	01/03/2013	897,82	307,26	50
2244498263	16465735572	3	22/10/2014	17/08/2009	784,86	232,28	40
35126574	20350109782	4	11/07/2014	01/03/2007	809,52	182,92	42
3573413684	20930686114	3	22/05/2014	01/03/2007	784,86	243,89	34
282190074	16399868700	5	21/08/2014	01/03/2013	1.103,05	296,22	63
1584143738	16636319136	4	27/06/2014	01/03/2013	1.052,66	290,22	28
2608252206	16662786048	4	13/08/2014	15/08/2012	809,52	196,1	100
2608252206	16410226005	4	13/08/2014	01/07/2008	1.103,05	196,1	100
1479318787	16452107322	4	10/04/2014	01/03/2007	1.026,72	180,94	23
1638654000	19008617857	4	15/01/2014	01/03/2007	942,49	242,17	26
1975323149	20350094718	4	11/02/2014	01/03/2013	2206,10	212,2	27
1470419700	20350104101	3	31/07/2014	01/02/2013	798,05	243,85	32
2313190293	20641466999	3	04/08/2014	01/03/2013	1555,50	343	50
78350786	20641467227	3	24/09/2014	04/06/2013	1126,57	215,93	56
3840368561	16176168504	2	06/11/2014	01/10/2013	724,00	260,47	25
3525451199	23656807422	3	25/09/2014	01/03/2013	975,76	366,17	21

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Esta Gestão Administrativa, através dos seus segmentos e Secretarias Municipais, sempre primou em estabelecer metas de trabalho tomando como parâmetro os princípios da legalidade. Impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e razoabilidade. E, neste caso, não foi diferente, haja vista o desenvolvimento da seguinte linha de **raciocínio**:

Os dados e informações contidas nos Quadros dos Beneficiários do Programa Bolsa Família deste Município, foram obtidos através de declarações dos próprios beneficiados tomando como parâmetro o procedimento auto declaratório, onde os informantes assumiram a responsabilidade pelos dados apresentados por estes, cabendo ao Município sempre investigar e fiscalizar a veracidade de tais informações, quando ocorram denúncias ou constatação de inveracidade nos dados apresentados.

É válido esclarecer também que parte destes beneficiados com o PBF, foram cadastrados no momento em que ainda não se encontravam vinculados ao Serviço Público Municipal; daí que por não existir uma rede de cruzamento de informações, ficaria difícil para o Município identificar estas situações, onde se possui uma gama enorme de servidores.

Diante do que foi apurado pelo Relatório da CGU, a Gestão Pública Municipal já determinou e assim procedeu a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, conforme Decreto Municipal nº 1.480/2015, de 20 de março de 2015. (cópia anexa) visando apurar a situação enfocada e assim estabelecer as responsabilidades de cada declarante, bem como daqueles que supervisionaram o serviço de cadastramento, caso exista.”

## **Análise do Controle Interno**

Não há normativo do Programa que estabeleça restrição aos Municípios: “fiscalizar a veracidade de tais informações, quando ocorram denúncias ou constatação”. Por outro lado, a Portaria nº 177 - MDS de 16 de junho de 2011 no seu art. 27, inc. VI, estabelece, dentre outras atribuições do Município, a “adoção de procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados.”

O fato de a família ser elegível no momento do cadastramento e posteriormente perder essa condição vir a explicar o recebimento indevido também não procede, pois o regular recadastramento é realizado justamente para o beneficiado informar as mudanças do seu perfil.

Por fim, as providências tomadas pelo gestor, ainda que sejam plausíveis, não elidem a situação fática apurada nos trabalhos de fiscalização.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Cancelar os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias que omitiram/subdeclararam renda na última atualização cadastral com base no inciso III do art. 25 e no art. 34 do Decreto nº 5.209/2004.

Recomendação 2: Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores desde a última atualização cadastral quando averiguado dolo do beneficiário

e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto nº 5.209, de 17/9/2004.

### **2.1.2. Registro de frequência no Sistema Projeto Presença de alunos não localizados nas escolas informadas.**

#### **Fato**

Em visita às escolas Colégio Municipal de Cedro, Colégio Municipal Lagoa do Macamba, Escola Municipal Dom Pedro I, Escola Municipal Dois de Julho e Escola Municipal Otacílio Evangelista Paiva, selecionadas por amostragem, verificou-se a existência de cinco alunos, abaixo identificados pelo respectivo Número de Inscrição Social (NIS), que não faziam parte do corpo discente das respectivas escolas, mas se encontravam registrados no sistema Projeto Presença.

*Quadro – Alunos registrados de forma indevida no sistema Projeto Presença.*

<b>NIS</b>	<b>ESCOLA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
16327977252	C. M. do Cedro	Desconhecido pela escola
16069404417	C. M. do Cedro	Desconhecido pela escola
16069762216	C. M. do Cedro	Desconhecido pela escola
16600257300	C. M. Lag. do Macamba	Transferido
16069448279	E. M. Dom Pedro I	Transferido

Fonte: Sistema Projeto Presença e informações obtidas nas escolas.

A alimentação do sistema Projeto Presença é realizada pela Secretaria Municipal de Educação. Foram confrontadas as frequências inseridas nos formulários enviados à referida Secretaria com as constantes nas cadernetas escolares e constatou-se que as escolas informaram corretamente os dados. Essas divergências de informações aconteceram, portanto, no âmbito da Secretaria, o que indica que a atuação da gestão municipal no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) na área de educação é deficitária.

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

Por meio de expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Com o devido respeito, há de se anotar que o informativo apresentado no "Quadro - Alunos registrados de formas indevida no Sistema Projeto Presença", encontra-se com informações equivocadas, haja vista o seguinte:

- a) - Aluno registrado no NIS 16327977252 - como lotado no Colégio Municipal do Cedro, na realidade se encontra registrado na Escola Municipal Dom Pedro I, situada na localidade Lagoão. Município de Boninal/Ba., conforme documentação anexada;
- b) - Aluno registrado no NIS 16600257300 - como lotado no Colégio Municipal do Cedro. teve a sua transferência concedida, recentemente, para o Estado de Santa Catarina, conforme documentação anexada;
- c) - Alunos apontados como registrados no Sistema com o NIS 16069762216 - Colégio Municipal do Cedro, NIS 16069404417 - Colégio Municipal de Cedro e NIS 16069448279 - Escola Municipal Dom Pedro I, não se encontram registrados no Sistema Projeto Presença, conforme se vê em documentação anexada.

Desta forma, a cópia das informações obtidas no Sistema demonstra a divergência entre as notícias constantes do Sistema e aquelas apontadas no Relatório da CGU, no que se diz respeito a este ponto.”

### **Análise do Controle Interno**

A justificativa apresentada pelo Gestor se resume em questionar as informações contidas na amostra da CGU. Apresenta, para tanto, cópias de imagem de tela de consulta realizada no banco de dados do Projeto Presença. Ocorre que a amostra da CGU foi efetivamente obtida do Projeto Presença. Os dados apresentados pelo fiscalizado se referem a uma data posterior à do escopo deste trabalho. Considerando que as escolas realizaram corretamente os registros e que as falhas foram no âmbito da coordenação local do PBF, a constatação permanece para conhecimento e providências cabíveis pelo gestor federal do Programa.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Requisitar ao gestor local que apure o ocorrido e oriente acerca da importância para atingimento dos objetivos do Programa Bolsa Família de registrar de forma fidedigna os dados de frequência escolar dos alunos beneficiários no Sistema Presença.

#### **2.1.3. Famílias beneficiárias do PBF que possuem em sua composição servidores municipais com renda per capita familiar superior ao limite de meio salário mínimo permitido pela legislação para a permanência no Programa.**

##### **Fato**

Com o objetivo de identificar famílias beneficiárias recebendo indevidamente os benefícios do Programa Bolsa Família no município de Boninal/BA, foi realizado cruzamento das bases de dados da Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2015, da RAIS de 2013 e do Cadastro Único de dezembro/2014. Tal procedimento selecionou famílias com pelo menos um membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura e considerou apenas os rendimentos desses membros.

A partir desse cruzamento de dados, foi realizada uma comparação dos resultados com a folha de pagamento dos funcionários da Prefeitura Municipal referente a janeiro/2015, de forma a verificar a permanência do vínculo empregatício.

Como resultado, constatou-se que dezessete famílias (relação abaixo) estão recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista que possuem renda per capita familiar superior a meio salário mínimo, limite estabelecido para a permanência das famílias no Programa, em conformidade com art. 6º da Portaria 617/2010.

*Quadro – Beneficiários que omitiram a renda nas suas declarações.*



NIS	CPF	NUM_ME MBROS_F AM	DT_ATUAL_F AM	DT_ADMISS AO	Rendiment o Bruto no último mês (R\$)	PERCAPIT A_CRUZA MENTO
16068489680	32904428534	4	09/01/2014	16/03/1983	3.826,56	937,49
16155615374	97465615534	3	25/03/2014	01/03/2013	874,70	440,96
16339718893	61868264572	2	11/12/2013	01/03/2013	1.159,58	475,27
16399676194	5313760521	4	30/10/2014	01/03/2013	822,71	855,52
16575492518	34741666549	4	30/10/2014	28/02/1988	3.090,67	855,52
16004446417	5806190528	9	25/07/2014	01/03/2013	905,06	564,86
16069564589	3326220537	9	25/07/2014	29/10/2010	827,4	564,86
19008587990	96158271500	9	25/07/2014	01/02/2013	1.675,52	564,86
16633354763	42196078549	3	24/09/2005	10/09/1985	3.663,95	1234,68
16668008748	102035598	2	13/05/2014	01/03/2013	1.103,05	434,84
17064379579	56987609500	5	08/07/2013	30/06/1997	832,6	453,83
16460842974	96048514549	5	08/07/2013	30/07/2004	1.050,20	453,83
16286810987	470280506	5	08/07/2013	01/11/2007	1.050,20	453,83
20088360878	46031987520	3	28/04/2011	01/03/1988	6.771,52	1282,89
19007471921	62572598	4	09/10/2014	17/01/2013	2.116,05	505,5
20350114565	98649590500	3	04/12/2013	01/03/2013	2.353,70	431,72
12394173892	56240210544	3	04/12/2013	01/10/2013	748,66	431,72

Fonte: Folha de Pagamento do PBF, RAIS e Cadastro Único.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Esta Gestão Administrativa, através dos seus segmentos e Secretarias Municipais, sempre primou em estabelecer metas de trabalho tomando como parâmetro os princípios da legalidade. Impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e razoabilidade. E, neste caso, não foi diferente, haja vista o desenvolvimento da seguinte linha de **raciocínio**:

Os dados e informações contidas nos Quadros dos Beneficiários do Programa Bolsa Família deste Município, foram obtidos através de declarações dos próprios beneficiados tomando como parâmetro o procedimento auto declaratório, onde os informantes assumiram a responsabilidade pelos dados apresentados por estes, cabendo ao Município sempre investigar e fiscalizar a veracidade de tais informações, quando ocorram denúncias ou constatação de inveracidade nos dados apresentados.

É válido esclarecer também que parte destes beneficiados com o PBF, foram cadastrados no momento em que ainda não se encontravam vinculados ao Serviço Público Municipal; daí que por não existir uma rede de cruzamento de informações, ficaria difícil para o Município identificar estas situações, onde se possui uma gama enorme de servidores.

Diante do que foi apurado pelo Relatório da CGU, a Gestão Pública Municipal já determinou e assim procedeu a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, conforme Decreto Municipal nº 1.480/2015, de 20 de março de 2015. (cópia anexa) visando apurar a situação

enfocada e assim estabelecer as responsabilidades de cada declarante, bem como daqueles que supervisionaram o serviço de cadastramento, caso exista.”

### **Análise do Controle Interno**

Não há normativo do Programa que estabeleça restrição aos Municípios “fiscalizar a veracidade de tais informações, quando ocorram denúncias ou constatação”. Por outro lado, a Portaria nº 177 - MDS de 16 de junho de 2011 no seu art. 27, inc. VI, estabelece, dentre outras atribuições do Município, a “adoção de procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados.”

O fato de a família ser elegível no momento do cadastramento e posteriormente perder essa condição vir a explicar o recebimento indevido também não procede, pois o regular recadastramento é realizado justamente para o beneficiado informar as mudanças do seu perfil.”

Por fim, as providências tomadas pelo gestor, ainda que sejam plausíveis, não elidem a situação fática apurada nos trabalhos de fiscalização.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Cancelar os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias idetentificadas com renda per capita familiar superior à permitida pela legislação para a permanência no Programa, conforme inciso I do art. 6 da Portaria nº 617/2010.

Recomendação 2: Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores, quando averiguado dolo do beneficiário e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto nº 5.209, de 17/9/2004.

## **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. Restrição à participação da sociedade civil no controle do Bolsa Família em decorrência de deficiência na divulgação da relação de beneficiários do Programa pela gestão municipal.**

#### **Fato**

Foi solicitado ao gestor da Prefeitura Municipal de Boninal/BA que informasse como é feita a divulgação da relação de beneficiários do Programa Bolsa Família no município. Obteve-se como resposta que não há divulgação da relação de beneficiários. Esse fato impossibilita à sociedade civil efetivar o controle social no âmbito do Programa.

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

Por meio de expediente não numerado, de 06 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

“O Município prestimou a divulgação dos Beneficiários do Programa Bolsa Família através de Mural existente na Prefeitura Municipal de Boninal, onde se pode observar os nomes anotados.

Além do que os ditos processos de pagamentos de beneficiários são de fácil acessibilidade, através dos dados e informações contidas em documentos públicos, em processos de pagamento dos servidores, bem como em processos de pagamento de beneficiários.”

#### **Análise do Controle Interno**

No primeiro parágrafo da justificativa, o Gestor diz que determinou a divulgação dos beneficiários, fato que deve ser louvado; mas que, por outro lado, não afasta o fato apontado; ao contrário só o corrobora.

Quanto à segunda parte da justificativa, as formas ditas de acessibilidade ali enumeradas não podem ser consideradas de ampla divulgação da relação de beneficiários.

### **3. Conclusão**

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.

**Ordem de Serviço:** 201502389

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / 8249 - Funcionamento do Conselho de Assistência Social no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se ao aprimoramento dos Conselhos, os quais têm competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação.

## 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. O Conselho Municipal de Assistência Social não exerce adequadamente suas atribuições.**

#### **Fato**

Identificou-se que o Conselho, na medida do possível, atende às formalidades exigidas, muito embora se limitando a apreciações superficiais de demonstrativos contábeis e financeiros para uma formal aprovação da prestação de contas. Todavia, o atendimento das formalidades não é condição suficiente para que se considere que há efetivo “acompanhamento e fiscalização dos programas/serviços assistenciais”.

Aliás, não é minimamente factível que os mesmos tenham condições (inclusive técnicas) para avaliarem o funcionamento do programa e/ou fiscalizarem os gastos incorridos. Isso porque, durante reunião realizada com todos os membros do Conselho, identificou-se que tal atividade é algo extremamente distante da realidade dos Conselheiros, que estão pouco habituados a registros escritos e trâmites burocráticos.

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

Não houve manifestação da unidade examinada sobre este item.

#### **Análise do Controle Interno**

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

### **2.2.2. Falta de capacitação para atuação dos membros do Conselho.**

#### **Fato**

Durante reunião/entrevista realizada com membros do Conselho foi evidenciado que eles não receberam treinamento para o exercício de suas atribuições, ocasionando dificuldades na atuação do colegiado.

Apesar de a Prefeitura ser vinculada a promover meios para a atuação do conselho, inclusive a capacitação de seus membros, isso não vem ocorrendo, agravando a constatação de que falta experiência anterior nesse tipo de atuação dos conselheiros e orientação sobre a execução das tarefas do Conselho, que inclusive desconhecem normas e diretrizes referentes à Assistência e procedimentos relativos à fiscalização de recursos públicos.

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

Não houve manifestação da unidade examinada sobre este item.

#### **Análise do Controle Interno**

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

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a existência do CMAS de Boninal não garante efetividade ao acompanhamento e fiscalização dos programas/serviços assistenciais, uma vez que seu funcionamento não se adequa à integralidade das competências afeitas ao Conselho, nos termos do ordenamento vigente.

**Ordem de Serviço:** 201502139

**Município/UF:** Boninal/BA

**Órgão:** MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BONINAL PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

**Prejuízo:** R\$ 0,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02 a 27/02/2015 e versaram sobre a aplicação dos recursos do programa 2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTAVEL E ECONOMIA / 12NR - AQUISICAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA RECUPERACAO DE ESTRADAS VICINAIS PARA MUNICIPIOS COM ATE 50.000 HABITANTES no município de Boninal/BA.

A ação fiscalizada destina-se a Incentivar e fomentar a produção agropecuária dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária por meio da manutenção e recuperação de estradas vicinais; construção ou recuperação de açudes e/ou aguadas; fornecimento de água ou de alimentação animal para a população; outras obras, benfeitorias, e/ou serviços para o combate aos efeitos da seca e/ou estiagem; em municípios de até 50 mil habitantes.

## 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. Doação de maquinários à Prefeitura Municipal de Boninal/BA.**

#### **Fato**

Nos exercícios de 2012 a 2014, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) efetuou doações de maquinários à Prefeitura Municipal. Nesse período foram entregues: retroescavadeira (JCB / 3C 4WD), motoniveladora (New Holland / RG140B), caminhão caçamba (VW / Constellation 26.280 6x4), caminhão pipa (Mercedes-Benz / Atron 2729k) e pá carregadeira (Komatsu / WA200-5).

### **2.2.2. Inexistência de documentação que comprove a realização de treinamento para técnicos operadores da retroescavadeira e da pá carregadeira recebidas em doação.**

#### **Fato**

Constatou-se que a Prefeitura Municipal de Boninal/BA não possui documentação comprobatória de que os servidores responsáveis pelo manuseio da retroescavadeira e da pá carregadeira recebidas em doação tenham passado por treinamento. A Prefeitura Municipal apresentou certificados de treinamento dos técnicos para operar tão somente a motoniveladora, mas não apresentou certificados para os demais equipamentos.

Por meio do ofício 29/2015, o Prefeito municipal alega que houve a capacitação, ao tempo em que informa que as Instituições capacitantes não forneceram os respectivos certificados.

Ademais, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) repassou informação prestada pela Prefeitura de Boninal/BA, a qual apresentou relação dos servidores responsáveis pela utilização de cada um dos cinco equipamentos recebidos em doação. Para cada um deles, consta informação de dois utilizadores que teriam passado por treinamento/capacitação para uso dos equipamentos.

Ocorre que no caso de três equipamentos (motoniveladora, retroescavadeira e pá carregadeira) os servidores indicados se repetem (são os mesmos). Sendo assim, salienta-se que, sob a perspectiva da otimização do uso dos equipamentos, não é aconselhável que apenas dois servidores façam a utilização conjunta dos três equipamentos.

Por fim, na hipótese de um deles encontrar-se afastado, a situação se manifesta ainda mais inadequada, pois haveria apenas um servidor para operar três equipamentos, causando a interrupção ou ainda maior deficiência no uso dos mesmos. Inclusive essa foi a situação verificada no local quando da fiscalização, pois um dos servidores não estava atuando.

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

Por meio de Ofício não numerado, de 06/04/2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Fato é que o treinamento dos técnicos operadores da retroescavadeira e da pá-carregadeira foram realizados (sic) a contento, no entanto por um lapso da empresa prestadora do serviço não foi enviado o documento comprovando a realização dos cursos, muito embora a Gestão Pública Municipal tenha cobrado tal providência.*



*No entanto, segue anexa Declaração dos operadores das máquinas reconhecendo que realizaram o treinamento em questão; situação esta que poderá ser constatada e comprovada pela própria empresa que realizou o dito curso”.*

### **Análise do Controle Interno**

Apesar de apresentar as declarações dos servidores, a manifestação não se fez acompanhar da comprovação de realização do treinamento, nem tampouco abordou a questão central exposta, qual seja, o fato de a Prefeitura ter destacado tão somente dois servidores para serem capacitados na operação dos três equipamentos citados.

#### **2.2.3. Controle de utilização do maquinário é inadequado, sem informações mínimas que possibilitem a comprovação da sua adequada utilização.**

##### **Fato**

Por intermédio do Ofício 31/2015, o gestor municipal encaminhou relatórios contendo resumos anuais da utilização dos equipamentos (retroescavadeira, motoniveladora, caminhão-caçamba, caminhão-pipa e pá-carregadeira), mas não demonstrou possuir controles da utilização dos equipamentos recebidos em doação do MDA.

Nessa medida, não há registro de controle da utilização do maquinário (diário ou documento equivalente), não havendo informações sobre, por exemplo: data de utilização, profissional que operou o maquinário, quantidade de horas de trabalho gastas em cada obra/benfeitoria, bem como da obra/benfeitoria realizada.

A ausência de tais informações impossibilita a confirmação de que os equipamentos supracitados estão sendo utilizados para beneficiar o público-alvo (agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária), ou seja, atender aos fins previstos pela ação. Ademais, resta inviabilizado o adequado cumprimento, pela Prefeitura Municipal, da obrigação constante do item 3.3 do Termo de Doação com Encargos de apresentar ao MDA, para fins de controle e acompanhamento, um relatório anual de utilização do bem ao final de cada exercício durante o período de cinco anos.

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

Por meio de Ofício não numerado, de 06/04/2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Conforme enfatiza a CGU no Relatório Preliminar, se encontra constatado que o equipamento foi utilizado em prol do objetivo a que se propôs, portanto, não há o que se falar em desvio de finalidade ou uso indevido do maquinário. Ressaltando também que a partir desta data por diante será realizado um apontamento de todas as ações públicas e sociais a que vierem a serem usadas as ditas máquinas”.*

### **Análise do Controle Interno**

Em verdade, tem-se uma equivocada manifestação do gestor. Esse relatório não enfatiza, nem mesmo insinua, que “o equipamento foi utilizado em prol do objetivo a que se propôs”.

Ao contrário, reitera-se a manifestação no sentido de que: “não há registro de controle da utilização do maquinário” e que “a ausência de tais informações impossibilita a confirmação de que os equipamentos supracitados estão sendo utilizados para beneficiar o público-alvo

(agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária), ou seja, atender aos fins previstos pela ação autoriza o gestor a concluir”.

Ademais, o gestor já deveria ter conhecimento da necessidade de controlar e registrar o adequado uso destes (e dos demais) equipamentos da Administração, posto se tratarem de bens públicos.

#### **2.2.4. Inexistência de documentação que comprove a realização das revisões previstas conforme Manual de Operações dos maquinários: caminhão caçamba e caminhão pipa.**

##### **Fato**

Não restou demonstrada a realização das revisões previstas para os equipamentos recebidos em doação do MDA, uma vez que não foi identificado o preenchimento dos respectivos termos de revisão do caminhão-pipa e do caminhão-caçamba. Isso impossibilitou a comprovação do atendimento ao disposto no Item 3.5 do Termo de Doação, segundo o qual o donatário (prefeitura) compromete-se a realizar as revisões e manutenções previstas no Manual de Operações do fabricante.

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

Por meio de Ofício não numerado, de 06/04/2015, a Prefeitura Municipal de Boninal/BA apresentou a seguinte manifestação: *“Os equipamentos se encontram sendo acompanhados e com as revisões efetuadas dentro do que determina as instruções do Termo assinado entre o Município e o MDA; lembrando que a documentação anexa comprova as revisões do caminhão-pipa e caminhão-caçamba, enquanto que a moto niveladora será revisada daqui a cento e vinte horas da efetiva utilização da máquina, conforme estabelece as instruções, daí que esta última não foi realizada a sua revisão porque não era o momento”*.

##### **Análise do Controle Interno**

Modificou-se o entendimento quanto à falta de realização da revisão na motoniveladora, mas manteve-se quanto ao caminhão-pipa e ao caminhão-caçamba, uma vez que não foi apresentada documentação que comprove a efetiva realização das revisões previstas.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se:

- a) Pela inexistência de documentação que comprove a realização de treinamento para técnicos operadores da retroescavadeira e da pá carregadeira recebidas em doação.
- b) Que o controle de utilização do maquinário é inadequado, sem informações mínimas que possibilitem a comprovação da sua adequada utilização.
- c) Pela inexistência de documentação que comprove a realização das revisões previstas para o maquinário doado, conforme Manual de Operações.