

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602510

Sumário Executivo Maragogi/AL

Introdução

Este relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre seis Ações de Governo executadas pelo município de Maragogi/AL, em decorrência do 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A ação de controle foi realizada no período de julho a outubro de 2016, sendo o período de campo realizado de 01 a 05 de agosto de 2016, e teve por objetivo verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos federais transferidos nos anos de 2014, 2015 e 2016, relativa:

- à Ação de Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica – Pnae;
- ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – Pnate;
- ao Bloco de Vigilância em Saúde transferidos para o Fundo Municipal de Saúde de Maragogi/AL e aplicados em ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti*;
- ao funcionamento da Unidade de Pronto Atendimento – UPA;
- à Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade; e
- à execução do Contrato de Repasse Caixa nº 0221503-46 (Siafi nº 613827), firmado com o Ministério do Turismo, cujo objeto se refere à 2ª etapa da requalificação e urbanização da orla marítima de Maragogi/AL.

As áreas examinadas foram selecionadas com base em critérios de criticidade e relevância. 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.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	28749
Índice de Pobreza:	64,12
PIB per Capita:	3.813,21
Eleitores:	14463
Área:	334

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	2	1.481.071,24
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	1.481.071,24
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	449.791,32
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		2	449.791,32
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME		1	0,00
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	1	1.365.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO		1	1.365.000,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		6	3.295.862,56

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 21 e, complementarmente, em 24 de outubro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

1. Durante os trabalhos de fiscalização realizados no âmbito do 3º Evento do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, foram constatadas diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

2. Na Área de Educação:

- Em relação ao Programa de Merenda Escolar – Pnae, foram identificadas falhas relativas à falta de alimentação escolar; cardápios com insuficiência de nutrientes; insuficiência de nutricionistas; deficiências nas instalações físicas e na estocagem de alimentos; falhas nos controles de estoques de alimentos; baixa aquisição de produtos da agricultura familiar; e atuação deficiente do Conselho;

- Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – Pnate, verificou-se utilização indevida de recursos do programa; utilização de veículos inadequados; preços pagos acima de valores de mercado; divergência no quantitativo de alunos atendidos pelo Pnate e o registrado no Censo Escolar; condutores sem a habilitação necessária para o transporte de alunos; divergências entre o número de veículos contratados e os utilizados; subcontratação de serviços não prevista em contrato; e atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Fundeb).

3. Na Área de Saúde, pôde-se concluir que:

- Os recursos federais do Bloco de Vigilância em Saúde transferidos para o município de Maragogi/AL têm sido aplicados de modo tempestivo na execução das ações de combate ao mosquito transmissor dos vírus da dengue, *zika* e *chikungunya*. No entanto, foram identificadas falhas relativas a não utilização do Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (Sies) para controle e movimentação dos inseticidas utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*; aos controles de estoque de insumos e de utilização dos veículos; à existência de instalações inadequadas; e insuficiência de veículos;

- Em relação à Unidade de Pronto Atendimento – UPA, esta vem funcionando regularmente, com boa estrutura física e de pessoal. No entanto, foram identificadas falhas relativas à inexistência de drenos de tórax e de determinados medicamentos, bem como a ausência de uma estrutura formal clara e efetiva de regulação das ações de saúde no âmbito do Estado de Alagoas.

4. Na Área da Assistência Social, pôde-se concluir que, em relação à Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade, há aquisição de

materiais com recursos federais sem realização de procedimento licitatório; falhas no pagamento de diárias; utilização de recursos com finalidades que não se coadunam com o Programa; e falhas no controle de estoque dos produtos adquiridos, do abastecimento e da utilização dos veículos utilizados nas ações.

5. Na Área de Turismo, especificamente em relação ao Contrato de Repasse Caixa nº 0221503-46 (Siafi nº 613827), pôde-se concluir que há atraso não motivado na execução das obras; que a obra foi licitada sem projeto básico e sem comprovação da existência de recursos orçamentários; e que há falhas na execução das obras, relativas à serviços de baixa qualidade e fora de especificações.

6. Vale ressaltar que, apesar desta 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: 201601951

Município/UF: Maragogi/AL

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MARAGOGI GAB PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 819.420,00

1. Introdução

Trata o presente Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as ações executadas pelo Município de Maragogi/AL, quando da realização do programa 2030 - Educação Básica, ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica.

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

Os exames foram realizados no período de 1º de julho a 02 de setembro de 2016, sendo de 1º a 05 de agosto realizadas verificações *in loco* na sede da Unidade Executora.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

O valor dos recursos repassados ao município no período objeto de exames foi de R\$ 589.996,00 em 2015 e R\$ 229.424,00 no primeiro semestre de 2016, totalizando R\$ 819.420,00.

O objetivo pretendido foi verificar a efetividade da atuação do Município na execução do Pnae, tendo como referência os normativos do Programa, e a atuação do Conselho de Acompanhamento e 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. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutrição - CFN.

Fato

De acordo com os dados constantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, o quantitativo de alunos atendidos pelo Pnae no Município de Maragogi, em 2015, foi de 7.654 alunos.

Conforme preceitua o Conselho Federal de Nutricionistas, no art. 10 da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010, para um quantitativo de alunos superior a sete mil e quinhentos, a Entidade Executora, no caso, a Prefeitura de Maragogi, deveria contar com um quadro de cinco nutricionistas, sendo uma Responsável Técnica (RT) e quatro nutricionistas do Quadro Técnico (QT), com carga horária recomendada de 30 horas semanais.

Contundo, verificou-se, que no Município de Maragogi apenas uma nutricionista, nomeada em 25 de março de 2004, em virtude de aprovação em concurso público, atende ao Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas da rede municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU alega insuficiência do quadro de nutricionistas da Prefeitura.

A regra está disposta na Resolução nº 465, de 23/08/2010, do Conselho Federal de Nutricionistas - CFN, e foi inserida na Resolução FNDE nº 26/2013.

A Prefeitura dispõe de uma nutricionista, com jornada de 44 horas semanais.

No que tange à exigência do CFN e do FNDE, gostaria de externar minha preocupação com a implantação de reserva de mercado desses profissionais nos programas de alimentação executados pelos municípios brasileiros, com contraprestação financeira da União.

Imagina se a OAB institui exigência mínima de advogados contratados pelo Poder Público em razão do número médio de demandas em cada Comarca? Imagina se o Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo institui exigência mínima para cada 2 engenheiros vinculados ao município deva existir 1 arquiteto? Imagina se o Conselho Federal de Psicologia também estabeleça "parâmetros numéricos mínimos de referência", tal como o CFN instituiu, para obrigar o município a contratar determinada quantidade de psicólogos?

E aí eu pergunto: quem irá custear estas contratações?

Os recursos federais do PNAE, a título de ASSISTÊNCIA FINANCEIRA, destinam-se EXCLUSIVAMENTE à aquisição de merenda escolar, e DESDE 2009, COM RESOLUÇÃO 38/2009, NÃO HÁ MAJORAÇÃO DO VALOR PER CAPITA EM RELAÇÃO AOS ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL.

Adotando-se o INPC, a defasagem no valor repassado pela União, considerando a parcela destinada aos alunos do ensino fundamental (4.843 alunos em 2016 em Maragogi), no período de agosto de 2009 a outubro de 2016, é de 60,64%.

Registro meu posicionamento contrário à contratação de 15 profissionais, para pleno atendimento às normas do CFN e do FNDE. Só para se ter uma idéia, considerando salário médio de R\$ 2.000,00, o "exército" de nutricionistas custaria, ao ano, algo em torno de R\$ 446.880,00 (salário, inclusive 13º e 1/3 de férias, e a contribuição da Prefeitura ao RPPS). Representaria 75,74% do volume repassado pela União, em 2015, ao PNAE.

Vou solicitar da nutricionista seu posicionamento quanto ao possível grau de comprometimento de suas atividades em razão de concentrar em si os encargos sobre toda a rede municipal de educação básica.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Resolução CFN nº 465/2010 foi criada especificamente para definir as atribuições dos Nutricionistas no âmbito do Pnae, a fim de atender os anseios do FNDE, que, inclusive, inseriu a Resolução CFN nº 465/2010 na Resolução FNDE nº 26/2013. Portanto, as comparações feitas pelo Gestor com outras categorias, que em nada se relacionam diretamente com o programa em questão, não são pertinentes.

Além disso, há de se levar em conta que o número de profissionais estipulado pelo Conselho Federal de Nutrição leva em consideração o quantitativo de alunos a serem atendidos para se ter um bom acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, tendo em vista as diversas atribuições exigidas dos nutricionistas constantes do art. 3º da Resolução CFN nº 465/2010, conforme se observa abaixo:

“Art. 3º Compete ao nutricionista, vinculado à Entidade Executora, no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE), exercer as seguintes atividades obrigatórias:

I - Realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional, calculando os parâmetros nutricionais para atendimento da clientela (educação básica: educação infantil - creche e pré-escola, - ensino fundamental, ensino médio, EJA - educação de jovens adultos) com base no resultado da avaliação nutricional, e em consonância com os parâmetros definidos em normativas do FNDE;

II - Estimular a identificação de indivíduos com necessidades nutricionais específicas, para que recebam o atendimento adequado no Programa de Alimentação Escolar (PAE);

III - Planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar, com base no diagnóstico nutricional e nas referências nutricionais, observando:

a) adequação às faixas etárias e aos perfis epidemiológicos das populações atendidas, para definir a quantidade e a qualidade dos alimentos;

b) respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade, à sua vocação agrícola e à alimentação saudável e adequada; c) utilização dos produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos; local, regional, territorial, estadual, ou nacional, nesta ordem de prioridade.

IV - Propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar, inclusive promovendo a consciência ecológica e ambiental, articulando-se com a direção e com a coordenação pedagógica da escola para o planejamento de atividades com o conteúdo de alimentação e nutrição;

V - Elaborar fichas técnicas das preparações que compõem o cardápio;

VI - Planejar, orientar e supervisionar as atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos, zelando pela quantidade, qualidade e conservação dos produtos, observadas sempre as boas práticas higiênico-sanitárias;

VII - Planejar, coordenar e supervisionar a aplicação de testes de aceitabilidade junto à clientela, sempre que ocorrer no cardápio a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.

Para tanto, devem ser observados parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos, estabelecidos em normativa do Programa.

O registro se dará no Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme estabelecido pelo FNDE;

VIII - Interagir com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações, de forma a conhecer a produção local inserindo esses produtos na alimentação escolar;

IX - Participar do processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar para aquisição de gêneros alimentícios, no que se refere à parte técnica (especificações, quantitativos, entre outros);

X - Orientar e supervisionar as atividades de higienização de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transporte de alimentos, equipamentos e utensílios da instituição;

XI - Elaborar e implantar o Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação de Fabricação e Controle para UAN;

XII - Elaborar o Plano Anual de Trabalho do PAE, contemplando os procedimentos adotados para o desenvolvimento das atribuições;

XIII - Assessorar o CAE no que diz respeito à execução técnica do PAE.”

Assim, considerando a importância das atividades a serem desempenhadas pelos nutricionistas no âmbito do Pnae e a não realização a contento de todas as atividades previstas para uma clientela tão grande que conta com apenas uma nutricionista, conforme observado em outras constatações do presente relatório, entende-se que a Secretaria Municipal de Educação de Maragogi/AL necessita buscar atingir o quantitativo mínimo de nutricionistas necessários para o atendimento total dos alunos matriculados nas escolas municipais.

Ressalte-se, ainda, que o quantitativo de nutricionistas necessário para atender as necessidades do Município de Maragogi/AL, segundo a Resolução CFN nº 465/2010, é de cinco profissionais e não de quinze, como sugerido pelo gestor.

Por fim, impende salientar que os recursos do Pnae se destinam exclusivamente à aquisição de merenda escolar, de modo que não se pode cogitar que tal recurso seja utilizado para cálculo de eventual contratação de profissionais nutricionistas, cabendo à prefeitura buscar outras fontes para atender esta necessidade da rede de ensino municipal.

2.1.2. Cardápios da alimentação escolar em Maragogi/AL não fornecem, para alguns nutrientes, as quantidades recomendadas na Resolução FNDE nº 26/2013.

Fato

Mediante análise dos cardápios mensais para os alunos do ensino fundamental, do ensino pré-escolar, da educação de jovens e adultos e do Programa Mais Educação, constatou-se o descumprimento de dispositivos da Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013, que *“dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae”*.

Com efeito, verificou-se que os cardápios disponibilizados para análise pela Secretaria Municipal de Educação de Maragogi não contêm as informações adequadas sobre o per capita, discriminado em quantidades (gramas, miligrama, mililitros, etc), da grande maioria dos alimentos que compõem os cardápios. Do mesmo modo, também para a grande maioria dos alimentos, não há informações nutricionais sobre valores calóricos, proteína e carboidratos. Além disso, para nenhum alimento do cardápio, há informações nutricionais sobre lipídios, fibras, vitaminas A e C, cálcio, ferro, magnésio e zinco.

Na verdade, o que existe é uma lista desconexa dos cardápios, sem indicação da faixa etária dos alunos, que trazem as informações de quantidade per capita, Kcal, carboidrato e proteína apenas dos seguintes alimentos: macaxeira com charque, sopa de legumes com macarrão e frango, baião de dois, suco de fruta, batata doce com soja, mungunzá, arroz doce, vitamina de banana com bolacha cracker/biscoito doce, cuscuz com ovo e cuscuz com salsicha.

Sendo assim, observa-se que houve o descumprimento do disposto nos §4º e 7º do art. 14 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que assim dispõem:

“§4º A porção ofertada deverá ser diferenciada por faixa etária dos alunos, conforme as necessidades nutricionais estabelecidas.

[...]

§7º Os cardápios, elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, deverão conter informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras.[...]”

Cabe salientar, ainda, que, em visitas realizadas a dez escolas das zonas urbana e rural, observou-se que seis delas não mantinham o cardápio em local visível. São elas:

- Escola Municipal de Educação Básica Othon Berardo;
- Escola Municipal de Educação Básica Maria Amália Brito Bezerra de Mello Filha;
- Escola Municipal de Educação Básica Manoel de Medeiros Costa;
- Escola Municipal de Educação Básica João Paulo da Silva;
- Escola Municipal de Educação Básica Arlindo Estanislau da Silva; e
- Escola Municipal de Educação Básica Antônio Verçosa Coelho.

Assim, denota-se que também houve afronta à previsão do §8º, do art. 14, da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, *verbis*:

“§8º Os cardápios com as devidas informações nutricionais de que trata o parágrafo anterior deverão estar disponíveis em locais visíveis nas Secretarias de Educação e nas escolas.”.

Por fim, da análise dos cardápios apresentados, também foi possível verificar o descumprimento do quanto previsto no §9º, do art. 14, da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe que:

“[...]”

§9º Os cardápios deverão oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas, sendo que:

I - as bebidas à base de frutas não substituem a obrigatoriedade da oferta de frutas in natura”;

Com efeito, verificou-se que o cardápio das creches oferece apenas uma porção de fruta *in natura* para a segunda e quarta semana, e duas opções para a primeira e a terceira semana.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta inconsistências na elaboração dos cardápios.

Reconheço que os cardápios não atendem às prescrições recomendadas pelo FNDE dispostas na Resolução 26/2013, motivo pelo qual estou cientificando o Secretário de Educação para promover a revisão completa dos cardápios de todos os segmentos educacionais, em estrita observância aos requisitos exigidos pelo FNDE.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.1.3. Deficiência na distribuição dos alimentos, gerando falta de merenda.

Fato

A fim de verificar a regularidade da distribuição da merenda nas escolas visitadas pela equipe de auditoria, foram analisadas as guias de distribuição de merenda escolar, onde consta a relação dos gêneros alimentícios que teriam sido enviados e recebidos pelas escolas da rede municipal de ensino. Tais documentos foram confrontados com os respectivos calendários do ano letivo e foi possível identificar a ocorrência de falta de distribuição de merenda para determinados meses de aula, consoante se observa no quadro a seguir:

Quadro – Relação dos meses em que não há registro de entrega de merenda

Localização	Código INEP	Nome da Escola	Meses em que não houve recebimento da merenda
Zona Rural	27225780	Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Yone Sílvia Henzel	fevereiro/2015 e dezembro/2015
	27032850	Escola Municipal de Educação Básica João Paulo da Silva	fevereiro/2015, dezembro/2015, fevereiro/2016 e junho/2016
	27032973	Escola Municipal de Educação Básica Othon Berardo	fevereiro/2015, dezembro/2015 e fevereiro/2016
	27346013	Escola Municipal de Educação Básica José Clementino B. de Melo	fevereiro/2015, dezembro/2015 e fevereiro/2016
	27032930	Escola Municipal de Educação Básica Maria Amália B. B. de Melo Filha	fevereiro/2015, dezembro/2015 e fevereiro/2016
Zona Urbana	27032590	Escola Municipal de Educação Básica Esperidião Francisco Nogueira	fevereiro/2015*, dezembro/2015, junho/2016 e fevereiro/2016**
	27032833	Escola Municipal de Educação Básica Antônio Verçosa Coelho	fevereiro/2015*, dezembro/2015, junho/2016 e fevereiro/2016**
	27032892	Escola Municipal de Educação Básica Manoel de Medeiros Costa	fevereiro/2015*, dezembro/2015, junho/2016 e fevereiro/2016**
	27032540	Escola Municipal de Educação Básica José Jorge de Farias Sales	fevereiro/2015*, dezembro/2015, junho/2016 e fevereiro/2016**
	27032655	Escola Municipal de Educação Básica Arlindo Estanislau da Silva	fevereiro/2015*, dezembro/2015, junho/2016 e fevereiro/2016**

Fonte: Guias de distribuição de merenda escolar e calendários do ano letivo.

* Segundo o calendário letivo de 2015, as aulas começaram em 04 de fevereiro de 2015;

** Segundo o calendário letivo de 2016, as aulas começaram em 22 de fevereiro de 2016.

Tal cenário revela que em determinados meses dos anos de 2015 e 2016 houve falta de merenda nas escolas da rede municipal de ensino selecionadas como amostra e visitadas pela equipe de fiscalização.

Ademais, também foi constatado que a entrega de alimentos perecíveis para as escolas da zona rural é feita somente uma vez por mês, conforme informado pela pessoa responsável pela merenda no Município de Maragogi, e como consta das guias de distribuição analisadas. Tal circunstância denota que, considerando o curto prazo de validade de tais gêneros alimentícios, inevitavelmente, os alunos da área rural irão ficar sem alimentos perecíveis (o que inclui as frutas e hortaliças) em suas merendas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta deficiência na distribuição dos alimentos, gerando falta de merenda.

Sobre o quadro indicando meses em que não houve recebimento de merenda em algumas escolas de Maragogi, informo que em 2015 as 1ª e 2ª parcelas do Governo Federal ao PNAE ocorreram em **14 de maio** (ordens bancárias 401539, 401572, 402130, 401595, 401308, 401736, 401735, 402106 402064 e 402099), no valor de **R\$ 117.783,20, sendo creditadas na conta específica em 18 de maio.**

E em 2016 houve o efetivo crédito de **R\$ 57.356,00** na conta específica do PNAE em **4 de março**, portanto, posteriormente ao início do 1º semestre letivo, conforme extrato da conta obtido no Portal do FNDE.

Assim, fica prejudicada a aquisição de merenda quando o Município sequer dispunha de verbas para dar prosseguimento à licitação.

Lembrando o art. 14 da Lei 8.666/93:

"Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa."

Assim sendo, as aulas nos meses de fevereiro dos anos de 2015 e 2016 foram seriamente afetadas pela inusitada inadimplência da União, que consoante art. 38, inciso IV, da Resolução FNDE 26/2013, alterado pela Resolução FNDE 21/2014, "os recursos financeiros apurados na forma do inciso I deste artigo são transferidos pelo FNDE a cada EEx. em até dez parcelas (**fevereiro** a novembro) por ano".

Já nos meses de dezembro/2015 e junho/2016, informo que são períodos com poucos dias letivos - junho tem o recesso de meio de ano, e dezembro normalmente tem aulas normais e de recuperação até o segundo decêndio -, cujo suprimento de gêneros alimentícios é menor, sendo atendido com o estoque residual dos meses de novembro e maio, respectivamente.

Lembrando que a última parcela de 2015, no valor de **R\$ 59.071,60**, foi creditada em 5 de janeiro de 2016, frustrando a expectativa de abastecimento regular no último mês de 2015.” (grifos originais)

Análise do Controle Interno

O Gestor confirma a ocorrência de falta de distribuição de merenda em determinados meses, contudo, atribui tal fato ao atraso de repasse dos recursos do Pnae por parte da União.

Em que pese as alegações apresentadas pelo Gestor quanto ao atraso de repasse, nota-se que, de acordo com os extratos bancários das contas do Pnae (conta corrente e conta de investimento) do Município de Maragogi/AL, dos anos de 2015 e 2016, tal atraso não pode ser utilizado como justificativa, uma vez que a conta de investimento possuía saldo suficiente para proceder a aquisição dos alimentos da merenda escolar.

Tanto é assim que, no ano de 2015, a partir do mês de março, a situação se regularizou devido a utilização de recursos existentes na conta investimento, já que o primeiro repasse do Pnae por parte do FNDE só fora realizado no dia 14 de maio, conforme dito pelo Gestor. Saliente-se que em fevereiro de 2016 o saldo da conta investimento vinculada ao Pnae era de quase o triplo do saldo constante desta conta em fevereiro de 2015.

Também não merece prosperar a afirmação de que os meses de dezembro de 2015 e junho de 2016 são meses com poucos dias letivos, uma vez que ambos os meses, de acordo com o calendário escolar fornecido pela Prefeitura de Maragogi/AL, apresentaram dezesseis dias letivos, estando, portanto, muito próximo da média de quantidade de 20 dias letivos de um mês escolar comum.

Ademais, cumpre esclarecer que de acordo com o §1º, do art. 210, da Constituição Federal:

“§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;”(original sem grifos)

Assim, nota-se que a Lei Maior determinou que a função da União em matéria educacional é meramente de caráter supletivo, ou seja, compete à União apenas o dever de complementar os recursos de manutenção da rede municipal de ensino.

O art. 5º, II, da Resolução FNDE nº 26/2013, por sua vez, prevê a necessidade de complementação dos recursos financeiros por parte da entidade executora, conforme se observa abaixo:

“Art. 5º Participam do PNAE:

[...]

II - a Entidade Executora - EEx.: Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais, como responsável pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas por, no mínimo 800 horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados;” (original sem grifo)

Sendo assim, caberia ao Município promover o planejamento de suas finanças, no sentido de que, em caso de eventual atraso do repasse dos recursos do Pnae, houvesse a compensação desta falha por meio de recursos constantes da conta de investimentos do Pnae (como ocorreu em março e abril de 2015) ou por meio de recursos próprios originários de outras fontes, a fim de evitar a falta de merenda por um longo período de tempo nas escolas e creches da rede municipal de ensino.

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. Nutricionista com acúmulo indevido de cargos/empregos.

Fato

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XVI, elenca os casos de acumulações consideradas legais, com observância da compatibilidade de horários.

“[...] é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;”

Ademais, o Parecer AGU N° GQ-145, de 16 de março de 1998, bem como o Acórdão 0054/2007 - Segunda Câmara, entendem que são incompatíveis os acúmulos de cargos, empregos e funções que excedem o limite de 60 horas semanais.

Sendo assim, a equipe de fiscalização identificou que a nutricionista a seguir identificada apresenta acúmulo de 02 cargos/empregos públicos que extrapolam o limite de 60 horas semanais.

Tabela – Acumulações identificadas

Nome/CPF	Instituição	Função	Carga Horária
T. M. C. R. – CPF ***.018.054-**	Município de Maragogi	Nutricionista	44
	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC		20
Total			64

Fonte: Rais e CnisWeb.

Ressalte-se que, ainda que se considere a carga horária compatível, deve-se levar em conta que os locais onde a Nutricionista desempenha suas atividades (Maceió – SENAC e Maragogi) possuem a distância de, aproximadamente, 128 quilômetros e exigem sua presença diária, o que prejudica o bom desempenho das atividades em ambos os vínculos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta acumulação ilegal de cargos, ocupados pela nutricionista da Prefeitura, invocando, para tanto, as vedações impostas pelo "Parecer AGU N° GQ-145, de 16 de março de 1998, bem como o Acórdão 0054/2007 – Segunda Câmara”.

Lendo o Parecer da AGU, verifiquei que se trata de parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial que, na forma do art. 40, §1º, da Lei Complementar 73/93 (Lei Orgânica da AGU), "vincula a Administração **Federal**, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento", sendo temerário estender a obrigatoriedade aos municípios.

Já o Acórdão TCU 54/2007 não é mais parâmetro para aferição de compatibilidade de horário, pois a própria Segunda Câmara do Tribunal reviu seu posicionamento, conforme consta do julgamento do processo TC 003.843/2015-7, o qual reproduzo a seguir:

[...]

4. Não obstante, a posição atual desta Corte de Contas, que está em consonância com a do Poder Judiciário, admite jornada de trabalho superior, em razão da ausência de restrição legal, desde que haja compatibilidade de horários, a qual deve ser analisada de forma a aferir se não há prejuízo às atividades, a exemplo dos acórdãos 2.375/2013, 625/2014 e 1.599/2014, todos do Plenário.

[...]

Desta maneira, não há como, partindo dos fundamentos que sustentam a constatação da CGU, compelir a nutricionista para escolher um dos vínculos ou diminuir a jornada na Prefeitura, com redução proporcional de sua remuneração.”

Análise do Controle Interno

O gestor sustenta que a análise objetiva da limitação de sessenta horas semanais para o acúmulo de cargos encontra-se superada pelo TCU, colacionando acórdão daquela corte que fundamenta a tese.

Contudo, a manifestação do gestor não observou que, conforme foi deixado claro no campo fato, ainda que se pudesse considerar que a carga horária apresentada fosse compatível, deve-se levar em conta que os locais onde a Nutricionista desempenha suas atividades (Maceió – SENAC e Maragogi - Prefeitura) possuem a distância de, aproximadamente, 128 quilômetros e ambas exigem sua presença diária, o que prejudica o bom desempenho das atividades nos dois vínculos.

Com efeito, para tentar ilustrar a situação, apresenta-se o seguinte cálculo na tabela abaixo:

Tabela – Estimativa do total horas diárias utilizadas para atender aos dois empregos:

Atividade	Tempo
Horas diárias – vínculo SENAC	4h
Horas diárias – vínculo Prefeitura Maragogi	8h
Tempo aproximado de deslocamento Maceió/Maragogi/Maceió ou Maragogi/Maceió/Maragogi	4h*
Intervalo mínimo para refeição	1h para cada emprego
Total	16h

Fonte: Elaborado pela CGU

*Tempo de percurso obtido no site < <http://www.google.com.br/maps> >, acessado em 01 de novembro de 2016.

Conforme se observa na tabela acima, estima-se que o tempo total despendido pela nutricionista para atender aos dois empregos seria de 16 horas, ou seja, 2/3 do seu dia estaria comprometido para desenvolvimento das atividades profissionais, restando apenas 1/3 (8 horas) para o sono, refeição matinal e demais atividades particulares. Tal situação revela que a incompatibilidade de horários é existente e capaz de trazer prejuízo a um dos vínculos.

O próprio TCU, no julgamento do processo TC 003.843/2015-7, que foi, inclusive, trazido pelo próprio Gestor em sua manifestação, se posicionou no sentido de que, ainda que se admita jornada de trabalho superior a 60 horas semanais, em razão da ausência de restrição legal, deve haver compatibilidade de horários, de modo a aferir se não há prejuízo às atividades profissionais desenvolvidas.

Ressalte-se que, considerando a insuficiência de profissionais nutricionistas no Município de Maragogi/AL, já mencionada na constatação anterior, há de se convir que qualquer prejuízo decorrente dessa acumulação tem o condão de afetar sobremaneira a atuação da nutricionista sobre a execução do Pnae, o que, de fato, reflete nas diversas falhas apontadas no presente relatório decorrentes exatamente da deficiência da atividade da profissional nutricionista do Município de Maragogi/AL.

Portanto, conforme dito acima, resta claro que no caso em concreto houve prejuízo à atividade de nutricionista no Município de Maragogi/AL.

2.2.2. Atuação deficiente da Nutricionista no acompanhamento do cardápio da alimentação escolar.

Fato

De acordo com as informações colhidas durante as visitas às dez escolas selecionadas na amostra, em conversas com as merendeiras e diretores(as) das respectivas escolas, observou-se que a nutricionista do Município Maragogi, responsável pelo atendimento ao Pnae, não estaria realizando as visitas às escolas municipais de forma satisfatória.

A partir dessa informação, solicitou-se a apresentação do cronograma de visitas da nutricionista às escolas e creches da rede municipal de ensino. Em resposta, foram encaminhados os cronogramas dos anos de 2015 e 2016, onde foi possível constatar que nesses dois anos não foram programadas visitas às escolas da zona rural. Já quanto à zona urbana, tem-se que três regiões (Adéli Lira, Peroba e Ponta Mangue) também ficaram sem nenhuma visita, quatro regiões (B. Grande/Verç, São Bento/Man, B. Grande/Espe e São Bento/Edv)¹ tiveram apenas uma visita e duas regiões (Centro e Extensão I) tiveram três visitas em meses consecutivos.

Desse modo, nota-se que a única nutricionista do município de Maragogi não atendeu à necessidade de visitas regulares às escolas e creches da rede municipal de ensino, com vistas ao acompanhamento efetivo do cardápio da merenda escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

¹ Nomenclatura utilizada conforme o cronograma apresentado.

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU alerta quanto à atuação deficiente da Nutricionista no acompanhamento do cardápio da alimentação escolar.

Os fatos trazidos pela CGU confirmam que a nutricionista produziu um cronograma incompleto de visitas às escolas, e ainda assim cumpriu-o de forma parcial.

Neste sentido, determinei ao Secretário de Educação que exija rigorosa mudança no cronograma de visitas, elaborando um calendário exequível e abrangente, a ser cumprindo durante o ano letivo vindouro. E ainda para este ano, de maneira excepcional, realize visitas a todas as escolas faltantes, compondo relatório circunstanciado de suas verificações para ulteriores correções, se for o caso.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.3. Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado.

Fato

O art. 17 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, dispõe que a Entidade Executora “[...] *aplicará teste de aceitabilidade aos alunos sempre que introduzir no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.*”.

Assim, solicitou-se à Prefeitura de Maragogi que fornecesse os testes de aceitabilidade da merenda, aplicados no Município. Em resposta, a Secretaria Municipal de Educação informou que “*As preparações do cardápio atendem aos hábitos alimentares regionais, não sendo necessária a aplicabilidade desse teste, uma vez que não houve nenhuma preparação atípica.*”.

Todavia, há de se ressaltar que o simples fato do cardápio atender aos hábitos alimentares regionais não tem o condão de tornar, por si só, desnecessária a realização dos testes de aceitabilidade, notadamente se observado que o objetivo principal dos testes é verificar se, de fato, o preparo e os sabores dos alimentos oferecidos aos alunos estão sendo aceitos, de forma que, em caso de eventuais rejeições, sejam logo comunicadas e substituídas, ajustando-se prontamente os alimentos e o cardápio às exigências do alunado.

Além disso, em nenhum momento a Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, dispensou a necessidade de aplicação de testes de aceitabilidade em caso de cardápios que atendam aos alimentares regionais. Pelo contrário, a Resolução prevê que além dos casos em que haja alterações inovadoras nos cardápios, os testes devem ser também realizados simplesmente para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.

Deveras, sem a realização dos testes de aceitabilidade, não há como garantir que os alimentos servidos nos diversos cardápios existentes têm tido a aceitação mínima necessária, exigida pela Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Um fato que chamou a atenção da equipe de fiscalização foi que os cardápios dos anos de 2015 e 2016 não trouxeram variação alimentar relevante. O cardápio do ano letivo de 2015 foi replicado para o ano letivo de 2016, sem que tenha sido, sequer, avaliada a aceitabilidade desse cardápio.

Portanto, conforme se pode notar, os testes de aceitabilidade não têm sido realizados em conformidade com os parâmetros e delimitações constantes da resolução citada anteriormente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Embora seja praxe na Prefeitura, até mesmo antes do início de meu mandato, fornecer merenda atendendo aos costumes regionais, e até o presente momento sem qualquer queixa por parte de mães/pais/responsáveis por alunos, de professores, de diretores e do Conselho de Alimentação Escolar, acolhemos a orientação da CGU, e já determinamos à Secretaria de Educação proceder à aplicação de teste de aceitabilidade em universo amostrai que contemple alunos de todas os estabelecimentos mantidos pela Administração municipal, o que orientará futuras aquisições de gêneros alimentícios.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.4. Infraestrutura insuficiente para o Conselho de Alimentação Escolar - CAE desenvolver suas atividades.

Fato

De acordo com o art. 17, inciso VI, da Lei nº 11.947/2009:

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

[...]

VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população;”

Em complemento à legislação citada, o art. 36, da Resolução FNDE nº 26/2013, dispôs que:

“Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:

I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;

b) disponibilidade de equipamento de informática;

c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE;

Assim, a fim de verificar o cumprimento dessas determinações legais, a equipe de fiscalização se reuniu com os membros do CAE, no dia 03 de agosto de 2016, no local de funcionamento daquele Conselho.

Durante a reunião observou-se que a infraestrutura disponível para o CAE, quanto ao mobiliário pode ser considerada suficiente, entretanto, o espaço físico é inadequado para acomodar os conselheiros e receber adequadamente outras pessoas, além disso a sala é compartilhada com todos os Conselhos Sociais, o que pode atrapalhar o efetivo funcionamento dos Conselhos.

Outro ponto verificado é que a sala disponibilizada não possui equipamento de informática próprio.

Também foi mencionado que um fator que tem impedido a atuação mais eficaz e de forma mais célere do CAE é a inexistência de transporte próprio, o que faz com que o atendimento a qualquer demanda existente tenha que passar pela solicitação de veículo à Secretaria Municipal de Educação de Maragogi, cuja liberação depende da demanda desta. Aliás, verificou-se que por duas vezes, uma no ano de 2015 (Ofício nº 005/2015/CAE) e outra no ano de 2016 (Ofício nº 005/2016/CAE), fora solicitado transporte para realização de visitas às escolas municipais, porém o CAE não obteve resposta e as visitas restaram prejudicadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU informa que o Conselho de Alimentação Escolar - CAE não possui infraestrutura adequada para seu funcionamento.

As normas consignadas pela CGU no Relatório Preliminar descrevem a competência do Poder Público ao provimento de infraestrutura ao bom funcionamento do CAE.

Estou diligenciando o CAE para previamente disponibilizar o cronograma de suas reuniões e visitas técnicas ordinárias (data e horário), de modo que sejam compatibilizadas com os calendários dos demais conselhos de controle social instituídos pelo Município, momento em que serão fornecidos equipamentos e veículo para cumprimento de suas missões institucionais.

A propósito, vou solicitar a participação de, no mínimo, 2 conselheiros, sendo obrigatoriamente 1 representante que não tenha sido indicado pelo Poder Público, para checar e atestar o recebimento dos gêneros alimentícios pela Secretaria de Educação, fortalecendo a transparência e o controle social nos atos de gestão praticados na execução do PNAE.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.5. Falta de capacitação dos membros do CAE.

Fato

Visando à verificação do cumprimento do art. 36, da Resolução FNDE nº 26/2013, corroborando com a previsão contida no artigo 17, inciso IV da Lei nº 11.947/2009, que tratam da necessidade de capacitação dos membros dos conselhos, solicitou-se que fosse informado se os membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE receberam capacitação/treinamento.

Em resposta, a Semed de Maragogi informou que *“A capacitação que houve foi ministrada pelos Técnicos da Secretaria Municipal de Educação, porém não houve certificado.”*

Contudo, em reunião realizada com parte dos membros do CAE de Maragogi, no dia 03 de agosto de 2016, foi mencionado que os componentes do Conselho permaneceram todo o mandato sem orientação de como realizar um melhor acompanhamento e controle dos gastos do Pnae, uma vez que a capacitação para os seus membros se revelou inexistente.

Corroborando com esta afirmação, o fato de que, por meio dos Ofícios nº 003/2015/CAE e nº 003/2016/CAE, o Presidente do CAE solicitou a capacitação nos anos de 2015 e 2016, entretanto, não obteve qualquer resposta para o pleito.

Assim, a falta de comprovação da capacitação citada na resposta da Prefeitura ligada à declaração dos membros do CAE, e ainda aos ofícios encaminhados, chega-se à conclusão de que não houve qualquer capacitação/treinamento dos conselheiros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A documentação referenciada pela CGU atesta a falta de capacitação dos conselheiros do CAE.

Assim sendo, determinei ao Secretário de Educação a imediata preparação de curso de capacitação dos conselheiros do CAE, que deverão manifestar data apropriada para sua realização dentre aquelas fornecidas pela Administração municipal, visando a compatibilidade com as atividades profissionais de cada integrante do colegiado. Ressaltei que a presença dos conselheiros é fundamental ao êxito de sua atuação, que será cobrada lista de presença e confeccionado certificado de participação, com a segunda via arquivada na SEMED.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

Aqui, cabe alertar à Prefeitura, ainda, que a responsabilidade pela capacitação dos membros do CAE pode ser compartilhada com o Ministério da Educação, haja vista a previsão legal estabelecida no art. 30, II, da Lei nº 11.494/2007, que diz que:

“Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

[...]

II - na capacitação dos membros dos conselhos;”.

2.2.6. Não atendimento, por parte da prefeitura, das solicitações do CAE.

Fato

De acordo com o art. 17, inciso V, da Lei nº 11.947/2009:

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

[...]

V - fornecer informações, sempre que solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo, a respeito da execução do PNAE, sob sua responsabilidade;”

Em complemento à legislação citada, o art. 36, inciso II, da Resolução FNDE nº 26/2013, dispõe que:

“Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:

II – fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência;”

Contudo, constatou-se que, nos anos de 2015 e 2016, o CAE expediu ofícios solicitando documentos referentes à merenda escolar, que, apesar de devidamente recebidos, não obtiveram êxito nas respostas. É o que se observa nos Ofícios nº 01/2015/CAE, nº 02/2015/CAE, nº 01/2016/CAE e nº 02/2016/CAE, bem como nas atas de reunião do CAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU informa sobre possível sonegação de informações ao CAE.

Reconheço, ao ler o Relatório Preliminar, e em consulta com servidores da Secretaria de Educação, que é procedente a alegação da CGU acerca do não fornecimento de informações ao Conselho.

Inobstante haver lacunas no atendimento da Prefeitura, o CAE emitiu Parecer conclusivo do PNAE 2015, conforme SiGPC, em 29/05/2016.

Desta maneira, determinei ao Secretário de Educação a imediata disponibilização, mesmo que intempestiva, dos documentos e/ou informações solicitados pelo CAE, orientando que as futuras demandas sejam respondidas em prazo razoável.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.7. Deficiência na atuação do CAE quanto ao acompanhamento da execução do Pnae.

Fato

De acordo com o Art. 2º do seu Regimento Interno, é competência do CAE de Maragogi/AL:

“

- a) *Acompanhar e fiscalizar: o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis; a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; a universalização do atendimento aos alunos; a participação da comunidade no controle social; o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais; o direito à alimentação escolar, visando à garantia da segurança alimentar e nutricional dos alunos;*
- b) *Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;*
- c) *Velar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas e sanitárias, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos;*
- d) *Receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme Art. 34 da Resolução FNDE/CD/Nº 38, de 16 de julho de 2009, e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa;*
- e) *Realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de no mínimo 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;*
- f) *Fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;*
- g) *Comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;*
- h) *Elaborar o Regimento Interno a ser aprovado pelo Executivo Municipal;*
- i) *Orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios nos estoques das escolas;*
- j) *Comunicar à Entidade Executora – EE – a ocorrência de irregularidade com os gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos, para que sejam tomadas as devidas providências;*
- k) *Criação de um carimbo para aferição da merenda escolar;*

- l) Formação Continuada para todas as envolvidas na aquisição, armazenamento e distribuição e feitura da merenda escolar (merendeiras, serviçais, encarregados, e outros);*
- m) Obrigatoriedade do cumprimento do cardápio;*
- n) Obrigatoriedade do cumprimento do expediente do Nutricionista e sua presença nas escolas municipais bimestrais;*
- o) Obrigatoriedade da distribuição da merenda conforme o cronograma;*
- p) Requisitar junto ao Poder Executivo Municipal, a infraestrutura e as condições materiais necessárias à execução plena das competências do Conselho;”*

Entretanto, em análise ao plano de ação do CAE do Município de Maragogi, para o ano de 2015, verificou-se que as ações do Conselho se limitaram a definir o prazo trimestral para as reuniões, oficiar ao Secretário de Educação para solicitar determinadas informações e demandas e elaborar um cronograma de visita. É o que se verifica, também, nas atas de reunião do Conselho naquele mesmo ano. Portanto, no ano de 2015, nenhuma ação efetiva foi desenvolvida pelo CAE, apenas reuniões e expedição de ofícios.

Quanto ao ano de 2016, considerando que nenhuma atividade efetiva foi realizada no ano anterior, o plano de ação praticamente se repete em relação ao de 2015. Da análise da ata de reunião do CAE, juntamente com os documentos fornecidos pelo Presidente do Conselho, observou-se que, de janeiro a agosto de 2016, foram realizadas apenas duas visitas na Casa da Merenda e uma visita em três escolas, além da reiteração dos ofícios não respondidos em 2015.

Desse modo, mesmo considerando as dificuldades impostas pela Prefeitura (infraestrutura insuficiente, falta de capacitação e não atendimento das solicitações), conforme demonstrado em constatações específicas, em atenção às competências definidas para o CAE por meio do seu Regimento Interno, verifica-se que houve deficiência na atuação do Conselho quanto ao acompanhamento da execução do Pnae, na medida em que esta atuação, no período de janeiro de 2015 a agosto de 2016, se mostrou praticamente nula.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta deficiência na atuação do CAE quanto ao acompanhamento da execução do PNAE.

Retorna a CGU na avaliação do desempenho do CAE.

Avisa a CGU que o CAE, em 2015, realizou "apenas reuniões e expedição de ofícios". É de se estranhar, pois a maioria dos conselheiros reside e/ou trabalha na zona urbana de Maragogi, região com 10 escolas e, portanto, de fácil deslocamento, mas nenhuma foi visitada. Houve avanço em 2016, com visita em 3 escolas, ou 30% das 10 escolas localizadas na zona urbana, considerando que todas as escolas visitadas encontram-se no perímetro urbano.

A Prefeitura franqueia acesso à documentação referente à aquisição dos gêneros alimentícios, porém nenhum conselheiro se dispôs a convalidar as compras, cancelando as

notas fiscais, com conferência física das mercadorias entregues na CDA, uma forma de controle quantitativo e qualitativo prévio dos gêneros alimentícios.

Reafirmamos nosso compromisso de estreitar relações com o CAE, e para tanto determinei que o Secretário de Educação tome a iniciativa de reunir-se com o Colegiado e, assim, formar uma pauta de reivindicações e meios de atendimento a estas demandas.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.8. Controle químico de pragas não realizado nas escolas no ano de 2015 e não realizado na Central de Distribuição de Alimentos nos anos de 2015 e 2016.

Fato

Solicitou-se à Prefeitura de Maragogi que apresentasse a documentação comprobatória da realização do controle de pragas no armazém central e nas escolas e creches daquele Município, no período objeto de exame.

Em resposta, foi encaminhada a documentação referente ao pagamento realizado ao Senhor E. J. de O. (CPF ***.261.564-**), no dia 08 de abril de 2016, e cuja descrição do serviço foi a dedetização nos colégios e creches do município.

Analizando a citada documentação, verifica-se que não foi relacionada a Central de Distribuição de Alimentos (CDA), local onde os alimentos adquiridos são recebidos, estocados e depois distribuídos para as escolas. Além disso, a Prefeitura também informou que os serviços de controle de pragas não foram realizados no ano de 2015.

Dessa forma, o controle químico de pragas, além de não ter ocorrido no ano de 2015, também não foi executado na CDA no ano de 2016, não sendo, portanto, apresentada comprovação de que a Secretaria Municipal de Educação adotava *“um conjunto de ações eficazes e contínuas de controle de vetores e pragas urbanas, com o objetivo de impedir a atração, o abrigo, o acesso e ou proliferação dos mesmos”*, conforme preceitua o subitem 4.3.1 da Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU informa que a Central de Distribuição de Alimentos - CDA não foi contemplada com controle químico de pragas.

Os técnicos da Secretaria de Educação informaram que os gêneros alimentícios possuem alta rotatividade na CDA, uma vez que é frequente sua distribuição às escolas e creches municipais, para atendimento durante, em média, 20 dias letivos.

Não consta das guias de distribuição de 2015 e 2016 observação do dirigente/professor/responsável quanto à recusa de alimentos fora do padrão de consumo.

Não obstante inexistir comprovação de efetivo prejuízo à execução do PNAE em razão de deterioração de alimentos provenientes do CDA, determinei ao Secretário de Educação a imediata contratação de prestador de serviço de controle de pragas, a ser realizado nas dependências da Central, comunicando previamente ao CAE dia e hora da realização do evento.”

Análise do Controle Interno

O Gestor afirma que os alimentos da merenda escolar passam pouco tempo armazenados na CDA e que nunca houve reclamação da qualidade destes.

Entretanto, ressalta-se que o controle de pragas e roedores é um procedimento preventivo que necessita ser realizado em todas as escolas e armazém de estocagem de forma periódica, haja vista a necessidade de se evitar que possa ocorrer a contaminação de alimentos da merenda escolar.

Assim, ainda que o alimento só venha a ser estocado na CDA pelo prazo de um dia ou até mesmo de algumas horas, caso não haja a prevenção adequada contra as pragas e roedores, existe o risco concreto da contaminação dos alimentos, o que, em algumas situações, poderia causar um dano irreparável à saúde dos alunos da rede municipal de ensino.

Por fim, deve-se destacar que o problema não se limitou ao controle realizado na CDA, uma vez que no ano de 2015 identificou-se que o controle de pragas também não foi efetivado nas escolas e creches dos Município de Maragogi/AL, não existindo, portanto, a execução regular e periódica adequada do controle de pragas e roedores naquele município.

2.2.9. Deficiências nas instalações físicas, móveis e equipamentos das escolas podem comprometer a boa execução do Pnae.

Fato

Visando avaliar se a estrutura das cozinhas e depósitos de alimentos estavam de acordo com as principais disposições da Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997, emitida pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, que aprovou o Regulamento Técnico: *"Condições Higiênicas-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação para Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos"*, e a Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que *"dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação"* foram visitadas dez escolas municipais, relacionadas a seguir:

Quadro – Relação das escolas municipais de Maragogi/AL visitadas pela equipe de fiscalização para avaliar a execução do Pnae

Localização	Código INEP	Nome da Escola
Zona Rural	27225780	Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Yone Sílvia Henzel
	27032850	Escola Municipal de Educação Básica João Paulo da Silva
	27032973	Escola Municipal de Educação Básica Othon Berardo
	27346013	Escola Municipal de Educação Básica José Clementino B. de Melo
	27032930	Escola Municipal de Educação Básica Maria Amália B. B. de Melo

		Filha
Zona Urbana	27032590	Escola Municipal de Educação Básica Esperidião Francisco Nogueira
	27032833	Escola Municipal de Educação Básica Antônio Verçosa Coelho
	27032892	Escola Municipal de Educação Básica Manoel de Medeiros Costa
	27032540	Escola Municipal de Educação Básica José Jorge de Farias Sales
	27032655	Escola Municipal de Educação Básica Arlindo Estanislau da Silva

Fonte: Elaborado pela CGU.

Relativamente à estrutura da cozinha e armazenamento dos alimentos foram constatadas as seguintes inadequações e falhas nas escolas visitadas:

Quadro – Falhas constatadas pela equipe de fiscalização, relativas à estrutura da cozinha e do armazenamento de gêneros alimentícios nas escolas visitadas em Maragogi/AL.

Escola	Constatações
EMEF Profª Yone Sílvia Henzel	As janelas da cozinha e do depósito não estavam protegidas por telas milimétricas; Os equipamentos freezer, geladeira e fogão apresentavam diversos pontos de ferrugem, necessitando de manutenção; Instalação elétrica perigosa, com fiação passando próxima à área molhada.
EMEB João Paulo da Silva	Cozinha sem laje ou forro, próximo à janela e porta que apresentaram espaços suficientemente grandes para a passagem de roedores e outras pragas, já que não estavam protegidas por telas milimétricas; Paredes da cozinha com bolores e descascamentos; Os equipamentos geladeira e fogão apresentavam diversos pontos de ferrugem, necessitando de manutenção.
EMEB Othon Berardo	As janelas da cozinha não estavam protegidas por telas milimétricas; Os equipamentos freezer, geladeira e fogão apresentavam diversos pontos de ferrugem, necessitando de manutenção; A cozinha, apesar de apresentar forro, possui um buraco no teto com espaço suficientemente grande para a passagem de roedores e outras pragas; Lixo dentro da cozinha sem tampa.
EMEB José Clementino B. de Melo	Cozinha sem laje ou forro; As janelas da cozinha e do depósito não estavam protegidas por telas milimétricas; Paredes da cozinha com bolores e descascamentos; As panelas são armazenadas em contato com os bolores da parede. Armazenamento de materiais de limpeza e equipamentos de esporte (bolas sujas de barro) na cozinha.
EMEB Maria Amália B. B. de Melo Filha	As janelas da cozinha não estavam protegidas por telas milimétricas; Os equipamentos freezer e geladeira apresentavam diversos pontos de ferrugem, necessitando de manutenção; Infiltração em parede da cozinha; Lixo dentro da cozinha sem tampa.
EMEB Esperidião Francisco Nogueira	As janelas do depósito não estavam protegidas por telas milimétricas e as da cozinha, apesar de possuírem as telas, estas apresentaram pontos danificados; Panelas armazenadas próximas ao chão, próximos a ralos sem a proteção para a passagem de pragas;
EMEB Antônio Verçosa Coelho	As janelas da cozinha e do depósito não estavam protegidas por telas milimétricas; Utensílios armazenados próximos ao chão, desprotegidos e expostos à poeira; A parede da cozinha revelou a existência de cupim no local; Fogão e freezer com pontos de ferrugem, necessitando repintura; Armazenamento de entulhos sob a pia.
EMEB Manoel de Medeiros Costa	As janelas da cozinha e do depósito não estavam protegidas por telas milimétricas; Depósito e cozinha sem laje ou forro; Depósito de armazenagem de alimentos, panelas e utensílios bastante estreito, e ainda com prateleiras enferrujadas;

	Os equipamentos freezer, geladeira e fogão apresentavam diversos pontos de ferrugem, necessitando de manutenção; Lixeira colocada próxima à cozinha, não isolado de moscas, roedores e outros animais, deixando, assim, o ambiente propenso à contaminação. Armazenamento de entulhos sob a pia.
EMEB José Jorge de Farias Sales	As janelas da cozinha não estavam protegidas por telas milimétricas; O fogão apresentava diversos pontos de ferrugem, necessitando de manutenção; Lixeira colocada próxima à cozinha, não isolado de moscas, roedores e outros animais, deixando, assim, o ambiente propenso à contaminação.
EMEB Arlindo Estanislau da Silva	As entradas de ventilação da cozinha estavam desprotegidas por telas milimétricas; Depósito de armazenagem de alimentos, panelas e utensílios não possuem entradas de ventilação; Paredes com bolores e descascamentos; Armazenamento de entulhos nos armários da cozinha e de cadeiras enferrujadas e quebradas no depósito de armazenagem de alimentos, panelas e utensílios; Utensílios armazenados sem qualquer cuidado e organização dentro dos armários da cozinha; O fogão apresentava diversos pontos de ferrugem, necessitando de manutenção.

Fonte: Elaborado pela CGU.

Segue parte do registro fotográfico da inspeção:



Fotos – Escola Profª Yone Sílvia Henzel – Ausência de telas de proteção nas janelas. Maragogi/AL, 05 de agosto de 2016.



Fotos – Escola Profª Yone Sílvia Henzel – Ausência de telas de proteção nas janelas. Maragogi/AL, 05 de agosto de 2016.



Foto – Escola Profª Yone Sílvia Henzel –Instalação elétrica perigosa. Maragogi/AL, 05 de agosto de 2016.



Fotos – Escola João Paulo da Silva –Ausência de forro no teto e de telas de proteção nas janelas. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Fotos – Escola João Paulo da Silva –Ausência de forro no teto e de telas de proteção nas janelas. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola João Paulo da Silva –Pontos de ferrugem no fogão. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola Othon Berardo – Buraco no teto da cozinha. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola José Clementino B. de Melo – Paredes com bolores e panelas armazenadas em contato direto com os bolores. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola José Clementino B. de Melo – Armazenamento de materiais de limpeza e equipamentos de esporte (bolas sujas de barro) na cozinha. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016



Foto – Escola Maria Amália B. B. de Melo Filha – Freezer com grandes pontos de ferrugem. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola Esperidião Francisco Nogueira – Tela milimétrica danificada. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola Esperidião Francisco Nogueira – Panelas armazenadas próximas ao chão, próximos a ralos sem a proteção para a passagem de pragas. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola Antônio Verçosa Coelho – Parede da cozinha atingida pelo cupim. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola Antônio Verçosa Coelho – Entulhos armazenados sob a pia. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola Manoel de Medeiros Costa – Depósito de armazenagem de alimentos, panelas e utensílios bastante estreito, e ainda com prateleiras enferrujadas. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola José Jorge de Farias Sales – Lixeira colocada próxima à cozinha, não isolado de moscas, roedores e outros animais, deixando, assim, o ambiente propenso à contaminação. Maragogi/AL, 03 de agosto de 2016.



Foto – Escola Arlindo Estanislau da Silva – Armazenamento de entulhos nos armários da cozinha e de cadeiras enferrujadas e quebradas no depósito de armazenagem de alimentos, panelas e utensílios. Maragogi/AL, 03 de agosto de 2016.



Foto – Escola Arlindo Estanislau da Silva – Armazenamento de entulhos nos armários da cozinha e de cadeiras enferrujadas e quebradas no depósito de armazenagem de alimentos, panelas e utensílios. Maragogi/AL, 03 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU informa sobre deficiências nas instalações físicas, móveis e equipamentos, invocando violação ao contido na Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997 e na Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

As fotos não deixam dúvidas que há necessidade de ajustes na organização e conservação das instalações e equipamentos utilizados pelas escolas, notadamente a cozinha e a despensa.

Em razão do exposto, determinei ao Secretário de Educação que, em 10 dias corridos, inventarie as pendências das instalações físicas e equipamentos em inadequação às normas da SVS/MS e da ANVISA, e promova a contratação de pessoa(s) física(s) e/ou jurídica(s) capaz(es) de solucionar as falhas dentro de um cronograma de execução findo em 31/12/2016, observando-se a existência de dotação orçamentária específica.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.10. Ausência de adoção de boas práticas na estocagem de alimentos que comprometem a higiene e qualidade dos alimentos servidos.

Fato

Relativamente às condições de estocagem da merenda nas escolas visitadas, pôde ser observado, em todas elas, o descumprimento da Resolução RDC nº 216/2004, da Anvisa, nos seguintes itens:

Resolução RDC nº 216/2004

4.8.6: Quando as matérias-primas e os ingredientes não forem utilizados em sua totalidade, devem ser adequadamente acondicionados e identificados com, no mínimo, as seguintes informações: designação do produto, data de fracionamento e prazo de validade após a abertura ou retirada da embalagem original.

4.9.1 Os alimentos preparados mantidos na área de armazenamento ou aguardando o transporte devem estar identificados e protegidos contra contaminantes. Na identificação deve constar, no mínimo, a designação do produto, a data de preparo e o prazo de validade.

Segue parte do registro fotográfico da inspeção:



Fotos – Escola Profª Yone Sílvia Henzel – Arroz mantido em saco original aberto. Maragogi/AL, 05 de agosto de 2016.



Fotos – Escola Profª Yone Sílvia Henzel – Sacos de arroz e feijão armazenados e vedados com um simples nó. Maragogi/AL, 05 de agosto de 2016.



Foto – Escola Maria Amália B. B. de Melo Filha – Salsicha mantida no freezer em embalagem aberta. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.



Foto – Escola Maria Amália B. B. de Melo Filha – Cebolas guardadas em geladeira, sem acondicionamento apropriado, apresentando mofo. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.

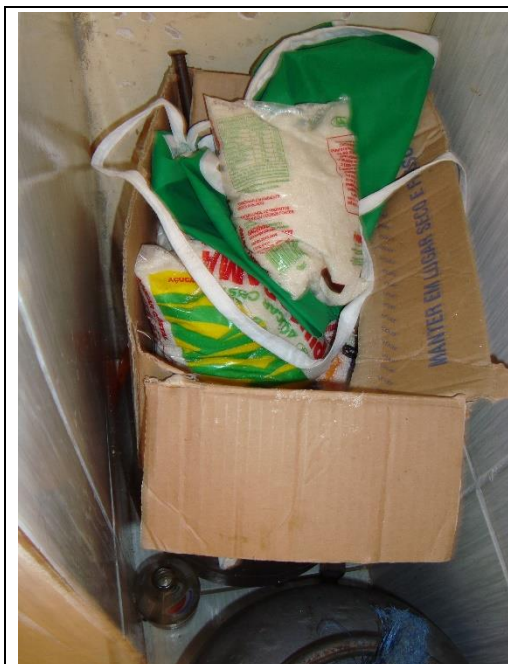


Foto – Escola Maria Amália B. B. de Melo Filha – Sacos de açúcar furados estocados na cozinha, juntamente com outros objetos. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.

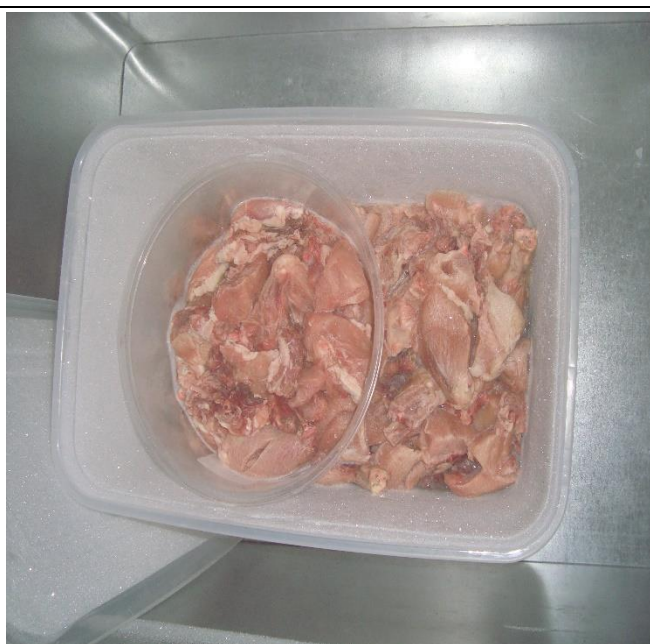


Foto – Escola José Jorge de Farias Sales – Frango retirado da sua embalagem original e mantido no freezer sem acondicionamento plástico, sem indicar a data de fracionamento e prazo de validade. Maragogi/AL, 03 de agosto de 2016.

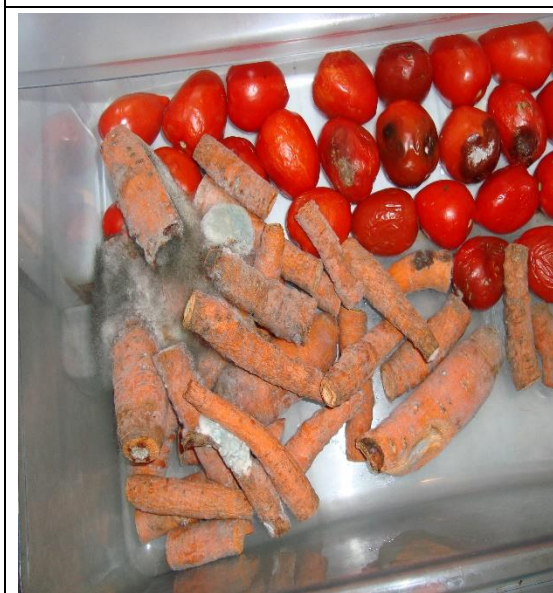


Foto – Escola José Jorge de Farias Sales – Cenouras e tomates guardados em geladeira, sem acondicionamento apropriado, apresentando bastante mofo. Maragogi/AL, 03 de agosto de 2016.



Foto – Escola José Jorge de Farias Sales – Macarrão mantido em saco original aberto. Maragogi/AL, 03 de agosto de 2016.

Vale ressaltar que, devido à greve dos professores que estava ocorrendo durante o período de campo, em nenhuma das escolas a visita ocorreu durante o horário das refeições, de modo que não foi possível verificar como estas eram preparadas e servidas, inclusive as bebidas (suco ou achocolatado).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta ausência de adoção de boas práticas na estocagem de alimentos que comprometem a higiene e qualidade dos alimentos servidos.

As fotos são, em princípio, irrefutáveis. No entanto, é relativo afirmar por fotos quando retrata, por exemplo:

- a) um saco de arroz aberto, o que pode ser forjado com a compra de arroz e, com as mãos, rasgá-lo.
- b) um balde de cebolas e batatas em acondicionamento inadequado, ou de cenouras e tomates aparentemente em estágio inicial de putrefação, sem qualquer sinal caracterizador que se trata de tubérculos localizados em escola municipal de Maragogi, pode ser fantasiado/montado para incriminar o dirigente da escola.

Não estou levantando dúvidas acerca da lisura das provas acostadas pela CGU, até porque a intenção, neste momento, é ser proativo e, portanto, solucionar eventuais problemas de gestão dos alimentos distribuídos pelo Poder Público, porém não pode-se afirmar, com exatidão, que tais insumos pertencem a escolas de nossa rede municipal.

Mesmo assim, solicitei que o Secretário de Educação expeça circular a todos os dirigentes de unidades escolares de nossa rede para serem rigorosos no acondicionamento de gêneros alimentícios, evitando desperdícios dos pontos de vista nutricional e financeiro.”

Análise do Controle Interno

O Gestor aduz que, de acordo com as fotos apresentadas no campo fato, não se pode afirmar, com exatidão, que os insumos mal armazenados pertencem às escolas da rede municipal de ensino.

Entretanto, conforme registrado pela equipe de fiscalização no campo fato, em estrita observância às técnicas de relatoria utilizadas pela CGU, foram colacionadas apenas parte do registro fotográfico da inspeção local, buscando trazer ao leitor do relatório de fiscalização uma forma didática de melhor visualizar as impropriedades identificadas, evitando que se produza conteúdo extenso e desnecessário. Ressalte-se, ainda, que a completude dos registros fotográficos, segundo os quais é irrefutável a identificação do local em que foram feitos, encontra-se anexada ao processo de papéis de trabalho gerado a partir da OS nº 201601951.

Ademais, é sabido que os atos do servidor público federal são dotados de presunção de veracidade e legitimidade, o que torna os argumentos trazidos pelo Gestor totalmente descabidos, especialmente quando não acompanhados de prova em contrário.

Por fim, cumpre esclarecer que a CGU é uma instituição de notório reconhecimento público e social, que assumiu o compromisso de, no âmbito do Governo Federal, ser responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, não estando, portanto, com sua credibilidade à prova.

2.2.11. Inexistência de refeitório para o fornecimento de alimentação aos alunos.

Fato

Durante as visitas realizadas às dez escolas constantes da amostra selecionada, foi constatado que nenhuma delas dispõe de refeitório. São elas:

Quadro – Relação das escolas municipais de Maragogi/AL visitadas pela equipe de fiscalização para avaliar a execução do Pnae

Localização	Código INEP	Nome da Escola
Zona Rural	27225780	Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Yone Sílvia Henzel
	27032850	Escola Municipal de Educação Básica João Paulo da Silva
	27032973	Escola Municipal de Educação Básica Othon Berardo
	27346013	Escola Municipal de Educação Básica José Clementino B. de Melo
	27032930	Escola Municipal de Educação Básica Maria Amália B. B. de Melo Filha
Zona Urbana	27032590	Escola Municipal de Educação Básica Esperidião Francisco Nogueira
	27032833	Escola Municipal de Educação Básica Antônio Verçosa Coelho
	27032892	Escola Municipal de Educação Básica Manoel de Medeiros Costa
	27032540	Escola Municipal de Educação Básica José Jorge de Farias Sales
	27032655	Escola Municipal de Educação Básica Arlindo Estanislau da Silva

Fonte: Elaborado pela CGU.

Saliente-se que apesar da Escola Municipal de Educação Básica João Paulo da Silva possuir um espaço utilizado para os alunos merendarem, nota-se que tal espaço é inadequado, visto que se localiza em um corredor estreito, com ligação aberta para a cozinha, e com a mesa (representada por uma tábua comprida fixada na parede) insuficiente para atender a demanda de alunos, conforme se observa na foto a seguir:



Fotos – Escola João Paulo da Silva –Refeitório inadequado. Maragogi/AL, 04 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU identificou a ausência de refeitórios em unidades escolares de Maragogi.

O FNDE transfere recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos da Lei 11.947/2009, sem condicionar os repasses, portanto, ao prévio cumprimento de requisitos sob ônus do município.

Partindo desse pressuposto, a União, por intermédio do FNDE, não exige a construção de refeitório nas escolas participantes do PNAE, salvo na hipótese de fornecimento de refeições aos alunos incluídos no Programa "Mais Educação", conforme art. 55, II, da Resolução FNDE 26/2013, cuja adesão é de responsabilidade EXCLUSIVA dos dirigentes dos estabelecimentos escolares.

Está contido no link <http://portal.mec.gov.br/programa-maiseducacao/apresentacao>:

"O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da

Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral.

As escolas das redes públicas de ensino estaduais, **municipais** e do Distrito Federal **fazem a adesão ao Programa** e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica."

Assim sendo, as escolas são DIRETAMENTE responsáveis pela inserção de alunos no referido Programa, com o ônus, inclusive, de dispor de meios exigidos pelo FNDE para fornecimento de 3 refeições diárias a esta clientela, como a existência de refeitório.

Para as demais escolas, repito, o FNDE não obriga ter refeitório, até porque, no caso de Maragogi, a maioria das escolas foram erigidas anteriormente à criação do PNAE.

Além do mais, há escolas que sequer possuem área ociosa para edificação de um refeitório.

Os alunos usam, provisoriamente, as dependências livres da escola.

Mesmo havendo certo desconforto, é costume em nossa rede de ensino segregar horários de refeições, garantindo espaços maiores ao alunado. Como exemplo, os alunos das séries iniciais do ensino fundamental têm horário de refeição X, e os alunos das séries finais do ensino fundamental, pertencentes à mesma escola, têm horário de refeição Y, incoincidentes entre si.

A ausência de refeitório é estrutural e atinge as redes municipais de ensino dos 5.570 municípios brasileiros, o que não resolveria a questão obrigando somente Maragogi a investir recursos até então inexistentes em seu Orçamento para construção de refeitórios.

Objetivando atuar no equilíbrio entre os projetos pedagógicos constituídos pelas escolas municipais com os recursos disponibilizados pela Prefeitura, emiti alerta a todos os diretores escolares para observarem a Resolução FNDE 26/2013." (grifos originais)

Análise do Controle Interno

O Gestor sustenta, em suma, que não há obrigatoriedade para a construção de refeitório nas escolas participantes do Pnae, salvo na hipótese de fornecimento de refeições aos alunos incluídos no Programa "Mais Educação", conforme art. 55, II, da Resolução FNDE 26/2013.

Todavia, deve-se salientar que além da Resolução FNDE 26/2013 a execução do Pnae é regulamentada por diversas outras normas, das quais se abstrai a necessidade de implementação de refeitórios nas escolas das redes municipais de ensino.

Com efeito, a Lei nº 11.947/2009, em seu art. 2º, instituiu diretrizes da alimentação escolar, dentre as quais se destacam:

“Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;”(original sem grifo)

Além disso, a Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006, que “*Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional*”, definiu em seu art. 4º que:

“Art. 4º [...] os locais de produção e fornecimento de alimentos, de que trata esta Portaria, incluam refeitórios, restaurantes, cantinas e lanchonetes que devem estar adequados às boas práticas para os serviços de alimentação, conforme definido nos regulamentos vigentes sobre boas práticas para serviços de alimentação, como forma de garantir a segurança sanitária dos alimentos e das refeições.” (original sem grifo)

Desse modo, há de se convir que é primordial e, acima de tudo, bastante salutar, que todas as escolas disponham de refeitório e com espaço físico adequado para a clientela atendida em cada turno.

2.2.12. Merendeiras não receberam treinamento, nem realizaram exame médico periódico.

Fato

De acordo com as informações colhidas durante as visitas às dez escolas selecionadas na amostra, em conversas com as merendeiras e diretores(as) das respectivas escolas, constatou-se que não foram realizados nenhum treinamento/capacitação para as merendeiras do Município de Maragogi. Esse treinamento é necessário para que as merendeiras possam desenvolver de forma satisfatória, junto com a diretoria da escola, atividades como: coordenar os trabalhos dentro da cozinha; executar os serviços inerentes ao preparo e distribuição dos alimentos, selecionando produtos, preparando refeições e distribuindo-as aos alunos; receber, conferir, armazenar e controlar o consumo de alimentos e demais materiais utilizados no seu preparo; zelar pela higiene dos locais de armazenamento, conservação e preparo das refeições, limpeza dos equipamentos, instrumentos e materiais peculiares ao trabalho.

Além disso, verificou-se que nenhuma das merendeiras passou por exame médico periódico ofertado pelo município, que também não realiza supervisão do estado de saúde das referidas profissionais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU informa que as merendeiras não receberam treinamento, nem realizaram exame médico periódico.

A Secretaria de educação tem, em seu corpo funcional, merendeiras com larga experiência, servidores públicos com anos de atividade funcional, durante o meu mandato chegou a mim reclamação de baixa qualidade dos alimentos em razão da não capacitação das merendeiras.

Suas atividades são de baixa complexidade, rotineiras, sem a exigência de conhecimento técnico específico.

Fazer arroz, feijão, cuscuz, galinha ensopada, preparar pão com mortadela e fazer suco de polpa de fruta, convenhamos, não possui grau de dificuldade, senão todas as donas de casa teriam um "serviço culinário obrigatório", nos moldes do "serviço militar obrigatório".

Exame médico periódico pode ser feito, desde que o servidor se dirija ao posto de saúde e requeira do médico de plantão, justificando o pedido.

O servidor público federal, como são os da CGU, realizam exame médico periódico ofertado pela União? Ou fazem por meio de seus respectivos planos de saúde, ou mesmo em postos/hospitais do SUS, de maneira voluntária?

A obrigação sugerida pela CGU, salvo melhor juízo, é descabida, e desta feita solicito vossa revisão da ressalva, justificando, acaso mantenha a constatação.”

Análise do Controle Interno

O Gestor sustenta que não há necessidade de treinamento das merendeiras, uma vez que não se está diante de atividade de alta complexidade. Além disso, aduz que o exame médico periódico não deve ser exigido pelo município, ficando, portanto, a realização do exame condicionada à vontade das próprias merendeiras.

Ocorre que, consoante previsto na legislação que rege a matéria, observa-se que a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do Pnae, o que inclui as merendeiras, é obrigação do município. É o que se verifica nos seguintes legais:

1) art. 17, IV, da Lei nº 11.947/2009:

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

[...]

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

2) art. 60, parágrafo único da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013:

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

3) art. 5º, II, da Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006:

“Art. 5º Para alcançar uma alimentação saudável no ambiente escolar, devem-se implementar as seguintes ações:

[...]

II - sensibilizar e capacitar os profissionais envolvidos com alimentação na escola para produzir e oferecer alimentos mais saudáveis;

[...]

Art. 8º Definir que os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição, Instituições e Entidades de Ensino e Pesquisa possam prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados.

Assim, tem-se que o bom funcionamento do Pnae depende da capacitação periódica de todas as merendeiras para que possam estar aptas a realizar todas as atividades correlatas as suas funções com excelência e prezando sempre pela saúde e bem-estar dos alunos da rede municipal de ensino.

Saliente-se que, diversamente do quanto sugerido pelo Gestor, fazer uma comparação entre a atividade da merendeira e aquela desempenhada pela dona de casa é algo completamente incabível e desarrazoado, na medida em que a primeira possui uma responsabilidade pública de caráter social e relevante dentro do Município, enquanto que a segunda tem sua responsabilidade limitada ao âmbito privado de sua residência.

Aliás, é, inclusive, dessa responsabilidade pública da merendeira que decorre a necessidade de realização de exames médicos periódicos (semestral ou anual) para verificação do estado de saúde dos manipuladores dos alimentos das escolas de Maragogi/AL, conforme prevê a Resolução-RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, da Anvisa.

2.2.13. Aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo de 30% dos recursos repassados e sem justificativa para o ocorrido.

Fato

Conforme prescrito no art. 24 da Resolução FNDE nº 26/2013, do total de recursos repassados pelo FNDE para os municípios à conta do Pnae, no mínimo 30% deve ser gasto com gêneros alimentícios oriundos diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações. É o que se vê a seguir:

“Art. 24 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009.”

A equipe fiscalização identificou que, até 11 de setembro de 2015, as pessoas responsáveis pelo fornecimento dos produtos da agricultura familiar para a Prefeitura de Maragogi/AL era a Cooperativa dos Agricultores Qualificados – COOPAQ (CNPJ nº 14.793.555/0001-42),

além dos produtores informais de CPF nº ***.098.644-**, ***.879.624-** e ***.428.424-**, todos contratados por meio da Chamada Pública nº 01/2014. A partir de 11 de setembro de 2015, após a realização da Chamada Pública nº 01/2015, essa responsabilidade passou a ser da Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Fazenda Mangibura (CNPJ nº 12.248.522/0001-98).

Em análise aos processos de pagamento, relatório razão contábil e extratos bancários, constatou-se que, no exercício de 2015, a Prefeitura fez os seguintes pagamentos para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar:

Tabela – Despesas realizadas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar em 2015

Fornecedor	Data do pagamento	Valor identificado (R\$)
Cooperativa dos Agricultores Qualificados – COOPAQ	19/03/2015	2.162,15
Cooperativa dos Agricultores Qualificados – COOPAQ	27/03/2015	3.736,90
Cooperativa dos Agricultores Qualificados – COOPAQ	28/04/2015	3.149,50
Cooperativa dos Agricultores Qualificados – COOPAQ	18/05/2015	4.028,60
Cooperativa dos Agricultores Qualificados – COOPAQ	18/05/2015	2.280,85
Cooperativa dos Agricultores Qualificados – COOPAQ	03/07/2015	1.214,90
TOTAL		16.572,90

Fonte: Processos de pagamento, extrato bancário e razão contábil.

Assim, considerando que, de acordo com o FNDE, o Município de Maragogi recebeu o valor de R\$ 589.996,00 do Pnae, tem-se que a Prefeitura deveria ter aplicado, no mínimo, R\$ 176.998,80 (30% do valor recebido) na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, consoante determina o art. 24 da Resolução FNDE nº 26/2013.

Todavia, conforme demonstrado na tabela acima, a municipalidade utilizou somente 2,08% dos recursos do Programa para a aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU informa sobre Aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo de 30% dos recursos repassados e sem justificativa para o ocorrido.

Entrando no SiGPC-FNDE, comprovei que as despesas com agricultores de base familiar, para atendimento ao PNAE, não chegou ao percentual mínimo previsto na Resolução FNDE 26/2013.

Determinei, de imediato, que o Secretário de Educação levante o estoque existente na CDA e nas escolas e creches para promover a aquisição de gêneros alimentícios de fornecedores com vínculo contratual junto à Prefeitura, de modo que até o encerramento do ano letivo seja elevado o atual percentual de investimento neste tipo de contratado.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.14. Prestação de contas foi realizada fora do prazo estabelecido nas normas do programa.

Fato

As prestações de contas dos recursos do Pnae, referentes aos exercícios 2014 e 2015 foram enviadas fora do prazo previsto nas normas do programa, conforme quadro a seguir:

Quadro – Prestações de contas

Prazo	Data de envio	Dias de atraso
15/02/2015	05/05/2015	79
01/04/2016	22/05/2016	51

Fonte: Sistema de Gestão de Prestação de Contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU informa a ocorrência de intempestividade na remessa da prestação de contas do PNAE dos anos de 2014 e 2015.

Confirmando a entrega que, mesmo sendo tempestiva, já se encontra sob análise do FNDE, e tal atraso não caracteriza inadimplência ou fator decisivo para impugnar/reprovar as contas.

A propósito, o FNDE está faltoso no exame das contas do PNAE de Maragogi DESDE 2009 (consulta ao SiGPC-FNDE), motivo suficiente para que a CGU, em nosso entendimento, recomende ao Fundo celeridade na apreciação dos referidos processos.
[...]

Análise do Controle Interno

Apesar de afirmar que tal atraso não caracteriza inadimplência ou fator decisivo para impugnar/reprovar as contas, o Gestor confirma a intempestividade do envio.

Quanto à solicitação feita no último parágrafo da manifestação, cumpre esclarecer que este não é a via adequada para tanto.

2.2.15. Ausência de controle de estoque no Armazém Central da Prefeitura de Maragogi/AL.

Fato

Em visita realizada no Armazém Central da Prefeitura de Maragogi/AL, também conhecido como Casa da Merenda, constatou-se a ausência de controle efetivo de estoque para o armazenamento dos alimentos destinados à merenda dos alunos da rede municipal de ensino.

Na verdade, o controle limita-se às fichas de controle de distribuição de merenda, não sendo utilizada, portanto, a técnica PEPS do controle de estoque: os lotes ou pilhas devem conter produtos da mesma partida, ou da mesma data de fabricação, contendo fichas no lote ou fichas de prateleira, e fichas de arquivo com acompanhamento de entrada e saída de produtos (PEPS), que permita perfeita administração dos produtos existentes no armazém.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de estoque na CDA é fundamental para conhecer a movimentação física das mercadorias e promover a reposição garantidora da fluidez dos pedidos das unidades consumidoras (escolas e creches).

E nas unidades consumidoras, efetua-se o controle mediante o consumo dos gêneros de curta validade, independente da data de recebimento.

Diante das constatações 17 e 18 da CGU, determinei ao Secretário de Educação a elaboração, no prazo de 10 dias corridos, de mapas de controle de estoque de mercadorias, tanto para a CDA, quanto para as escolas e creches municipais.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.16. Ausência de controle de estoque nas escolas de Maragogi/AL.

Fato

Assim como ocorre no Armazém Central da Prefeitura de Maragogi/AL, constatou-se, em todas as escolas visitadas pela equipe de fiscalização, a ausência de controle efetivo de estoque para o armazenamento dos alimentos destinados à merenda dos alunos da rede municipal de ensino.

Dessa forma, nenhum dos diretores das escolas visitadas tinha condições de informar quais as quantidades, no estoque da escola, de cada um dos gêneros armazenados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de estoque na CDA é fundamental para conhecer a movimentação física das mercadorias e promover a reposição garantidora da fluidez dos pedidos das unidades consumidoras (escolas e creches).

E nas unidades consumidoras, efetua-se o controle mediante o consumo dos gêneros de curta validade, independente da data de recebimento.

Diante das constatações 17 e 18 da CGU, determinei ao Secretário de Educação a elaboração, no prazo de 10 dias corridos, de mapas de controle de estoque de mercadorias, tanto para a CDA, quanto para as escolas e creches municipais.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.17. Falta de comprovação da entrega de frutas às escolas do Município de Maragogi/AL, o que afronta o art. 14, §9º, inciso I, da Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013.

Fato

Após a análise das guias de distribuição de merenda escolar, onde consta a relação dos gêneros alimentícios que teriam sido enviados e recebidos pelas escolas da rede municipal de ensino, pode-se constatar que não há campo para registrar o envio de frutas para as escolas. Deveras, os modelos de guia de distribuição utilizados nos anos de 2015 e 2016 não relacionam as frutas que compõem o cardápio, consoante se observa nas imagens a seguir:



CONTROLE DE MATERIAL

Escola: Antônio Vespasa Coelho
Localidade: Barro Grande
Data: 04/05/2015

PRODUTOS	QTD	PRODUTOS	QTD	PRODUTOS
Macarrão	3/d.			
Suco	10K			
Fubá	2/d.			
Mingau				
Biscoito	3cx			
Almôndegas	—			
Charque	30K			
Leite	1/d.			
Açúcar	20K			
Óleo	6lt			
Sal	2			
Soja				
Mortadela				
Munguzá				
Colorau	03			
Arroz	20K			
Chocolate	1K			
Extrato de Tomate	6K			
Sopa				
Risoto				
Tomate				
Cebola				
Centro				
Alho				
Pimentão				
B. Láctea				
Sardinha				
Canjiquinha				
Vinagre	01			
Tempero	03			
Felão	10K			
Frango	15			

Recebido por

S. B. P.

Data

04/05/15

Modelo da guia de distribuição utilizada no ano de 2015.

CASA DA MERENDA												
Controle de ALIMENTAÇÃO												
Área: Urbana		Data: 30/05/2016										
ALIMENTOS		ESCOLAS										
Achocolatado												
Açúcar										10K		
Almôndega										1cx		
Arroz										10K		
Biscoito										2cx		
Carne bovina												
Carne moída										10pet		
Charque										3K		
Colorau										03		
Extrato										1K		
Feijão										4K		
Frango										05		
Fubá										1ld		
Leite										1ld		
Macarrão										1ld		
Merluza												
Óleo										02		
Ovos												
Sal										2K		
Salsicha												
Soja												
Sopa										1cx		
Suco												
Tempero										01		
Vinagre										01		
Abóbora												
Alho												
Batatinha												
Cebola												
Cenoura												
Chuchu												
Coentro												
Pimentão												
Tomate												
TOTAL												

Modelo da guia de distribuição utilizada no ano de 2016.

Modelo da guia de distribuição utilizada no ano de 2016.

Sendo assim, diante da falta de comprovação de entrega das frutas às escolas do Município de Maragogi, tem-se que a prefeitura incorreu em violação ao art. 14, §9º, inciso I, da Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe que:

“Art. 14 [...]

§9º Os cardápios deverão oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas, sendo que:

I - as bebidas à base de frutas não substituem a obrigatoriedade da oferta de frutas in natura”;

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU alega falta de comprovação da entrega de frutas às escolas do Município de Maragogi/AL, o que afronta o art. 14, §9º, inciso I, da Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013.

Os espelhos reproduzidos de guias de distribuição pela CGU no Relatório Preliminar, por si só, não confirmam a ausência de distribuição de frutas nas escolas de Maragogi.

O simples fato de que "não há campo para registrar o envio de frutas para as escolas", não evidencia possível falta de comprovação de entrega das frutas.

A CGU ainda afirma que "os modelos de guia de distribuição utilizados nos anos de 2015 e 2016 não relacionam as frutas que compõem o cardápio", e adiante colaciona somente 2 guias de distribuição, não demonstrando a comparação com o cardápio escolar cotejado.

Para um município que dispõe de 42 unidades escolares, com distribuição a cada 20 dias letivos e, portanto, com elaboração de, no mínimo, 420 guias de distribuição, a ausência de frutas em 2 guias de distribuição anotadas no Relatório Preliminar não tem o condão de legitimar, em um justo e equilibrado recursos estatístico, a extrapolação de falta de frutas em TODAS as demais 418 guias de distribuição.

E mais: as frutas não constam das guias anexadas no Relatório Preliminar da CGU, MAS HÁ GUIAS COM A DISTRIBUIÇÃO DE FRUTAS AOS ALUNOS DE NOSSA REDE. Daí que as evidências da Controladoria não servem para afirmar a ausência de frutas nas escolas de Maragogi.

Provavelmente com entrevista aplicada a alunos, pais de alunos, servidores e professores a CGU teria uma conclusão mais aproximada da realidade local, e não depender de unicamente de pouquíssimas guias de distribuição para sustentar sua tese.

Em anexo, vão guias de distribuição de gêneros alimentícios, INCLUSIVE FRUTAS (em destaque).”

Análise do Controle Interno

O Gestor sustenta que apenas duas guias apresentadas pela CGU no relatório de fiscalização não refletem a realidade da distribuição de frutas para os alunos atendidos pelo Pnae naquela municipalidade.

Primeiramente, deve-se esclarecer que a análise da CGU foi feita com base em todas as guias de distribuição encaminhadas pela Prefeitura de Maragogi/AL, de modo que as guias colacionadas no campo fato tiveram apenas a finalidade de apresentar os modelos utilizados pelo Município de Maragogi/AL, nos anos de 2015 e 2016, haja vista que este era o período inserido no do trabalho de fiscalização, e demonstrar que tais modelos não possuem previsão de espaço para as frutas.

Além disso, considerando a deficiência no controle de estocagem, tanto nas escolas como na CDA, já mencionada em constatações específicas, forçoso concluir que a guia de distribuição de alimento se reflete no principal documento capaz de evidenciar quais os alimentos que estão sendo distribuídos pela Prefeitura e recebidos em cada escola.

Desse modo, analisando todas as guias de distribuição encaminhadas pela Prefeitura de Maragogi/AL, referentes ao período 1º de janeiro de 2015 a 31 de julho de 2016, constatou-se que sua grande maioria não apresentou a distribuição de frutas para as escolas e creches

da rede municipal de ensino, contrariando, portanto, o art. 14, §9º, inciso I, da Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013.

2.2.18. Ausência de notificação do recebimento dos recursos do Pnae aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais.

Fato

De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997:

“Art. 2º A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.”

Reforçando o entendimento, a Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, estabeleceu em seu art. 30, inciso XII, que:

“XII - A Entidade Executora deverá notificar o recebimento dos recursos de que trata este artigo aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no município, da respectiva liberação, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contado da data do crédito na conta corrente específica do Programa, de acordo com o § 2º da Lei 9.452, de 20 de março de 1997;”

Ocorre que, quando questionado, sobre a realização das notificações acima citadas, o Município de Maragogi informou que *“Como o recurso que o município recebe está transparente no site do FNDE não nos preocupamos em enviar as notificações.”*

Entretanto, ainda que os recursos recebidos estejam disponíveis no *site* do FNDE (transparência passiva), o município tem a obrigação legal de realizar as notificações, notadamente se observado a importância que a transparência ativa tem no fortalecimento do controle social.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Esta ressalva foi respondida no item 7 do Relatório Preliminar - Ordem de Serviço 201602063 - Transporte Escolar.

[...]

ITEM 7 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

ORDEM DE SERVIÇO 201602063

TRANSPORTE ESCOLAR

Reconhece-se a falha de comunicação, mas convém realçar que a Prefeitura não dispõe de todos os endereços dos destinatários listados na Lei 9.452/97.

Para otimizar a disseminação da informação, elaborei expediente para ser afixado nas principais dependências públicas da Administração municipal, inclusive na Câmara de

Vereadores, visando instruir o cidadão quanto aos valores liberados pela União.” (grifo do original)

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

2.2.19. Ausência de servidor designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos relativos à aquisição de alimentos no âmbito do Pnae.

Fato

De acordo com os contratos firmados para fornecimento da merenda escolar no Município de Maragogi, havia a obrigação daquela municipalidade realizar a fiscalização efetiva da execução dos contratos, como se passa a demonstrar a seguir:

Contratos nº 01/2014 e 01/2015:

“CLÁUSULA DEZESSETE:

A fiscalização do presente contrato ficará a cargo da Secretaria Municipal de Educação [...]”

Contrato nº 02/2014:

“CLÁUSULA OITAVA – Direito de Fiscalização:

8.1 – O MUNICÍPIO exercerá ampla fiscalização do objeto contratado, o que em nenhuma hipótese eximirá a CONTRATADA das responsabilidades fixadas pelo Código Civil.”

Contrato nº 05/2015:

“CLÁUSULA TERCEIRA – DA EXECUÇÃO DO CONTRATO:

A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por funcionário ou comissão especialmente designada pelo CONTRATANTE.”

Todavia, quando solicitado que informasse o nome do servidor designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, o Município de Maragogi informou que *“Não existe servidor designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos relativos à aquisição de alimentos no âmbito do PNAE para o exercício de 2015/2016.”*

Sendo assim, nota-se o descumprimento das obrigações contratuais por parte do Município de Maragogi, que, conseqüentemente, revela a falta de zelo com o trato da coisa pública.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016/GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“É verdade que não há servidor formalmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios, embora haja a liquidação rotineira das despesas incorridas pela Administração municipal, em observância à Lei

4.320/64, cujo ato de liquidar sinaliza a verificação, por agente estatal, do direito adquirido pelo credor, apurando a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar, e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

A CGU teve franqueado o acesso aos processos de pagamento, e certamente identificou nas notas fiscais o atesto de conferência da quantidade, qualidade, preço unitário e preço final das mercadorias adquiridas.

Em que pese ter existido o controle contábil e legal da Prefeitura por ocasião da compra de gêneros alimentícios, solicitei do Secretário de Educação a designação formal de servidor do quadro efetivo para proceder à conferência das mercadorias, consignando nas notas fiscais sua concordância total ou parcial, ou discordância, quando for o caso, dos bens entregues pelo contratado.”

Análise do Controle Interno

A prefeitura reconhece a existência do problema identificado pela equipe de fiscalização e aponta as providências que pretende tomar.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que existe a necessidade de aperfeiçoamento na execução do Pnae no Município de Maragogi/AL, especialmente no que se refere: à estrutura das escolas; à atenção aos procedimentos e padrões de higiene, preconizados nos normativos federais relativos à guarda de alimentos e preparação de refeições; ao controle dos estoques; ao planejamento das compras e da distribuição da merenda; ao fortalecimento da atuação do Conselho e ao incremento da transparência na aplicação dos recursos federais recebidos.

Ordem de Serviço: 201602063

Município/UF: Maragogi/AL

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MARAGOGI GAB PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 661.651,24

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1 a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Maragogi/AL.

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 1º de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2016, 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. Despesas pagas indevidamente com recursos do Pnate no valor de R\$ 50.600,00.

Fato

Da análise dos processos de pagamento efetuados no período de janeiro de 2014 a junho de 2016, referentes ao contrato s/n, assinado em 26 de junho de 2013, entre o município de Maragogi e a empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), verifica-se que não constam, dos processos de pagamento, planilhas de controle dos veículos utilizados no transporte, informações acerca dos dias que os veículos efetivamente prestaram o serviço de transporte ao mês, quantidade de quilômetros rodados ao dia e total de quilômetros rodados ao mês por veículo.

Não há uma uniformidade no preenchimento das notas fiscais da empresa contratada, em que em alguns processos de pagamento consta na nota fiscal a quantidade de quilômetros rodados ao mês, sem discriminar os veículos, e, em outros, consta a quantidade e tipo de veículos utilizados e o valor mensal daqueles veículos, sem identificá-los.

Nos processos em que consta na nota fiscal a quantidade de quilômetros percorridos ao mês, somente instrui o processo uma planilha com as rotas efetuadas e a quantidade de km/rota ao dia, sem constar do processo nenhum tipo de controle, quer relativo à quantidade de dias em que o veículo efetivamente realizou o transporte, quer relativo aos veículos que foram utilizados, ou a quantidade de quilômetros rodados ao mês por veículos.

Ressalta-se que a ausência desses instrumentos de controle impossibilita aferir se os serviços foram ou estão sendo efetivamente prestados.

Verificou-se, ainda, nas notas fiscais constantes dos processos de pagamento realizadas por tipo de veículo, sem mencionar a quilometragem, que ocorreu o pagamento de aluguel de veículos que não constavam do contrato de prestação de serviços de transporte escolar.

No contrato retromencionado constavam que os serviços seriam prestados com a utilização dos seguintes veículos: ônibus com capacidade para 44 passageiros, veículos tipo van/Kombi com capacidade para 12 passageiros, veículo tipo van/Ducato com capacidade para 14 passageiros e veículos tipo caminhonete 4x4.

No entanto, nas notas fiscais analisadas, constam pagamento de mensalidades de veículos tipo passeio, que não constam da relação de veículos que prestam o transporte escolar, resultando em pagamentos indevidos com recursos do Pnate, os quais constam da tabela a seguir, e que totalizam R\$ 50.600,00.

Tabela – Detalhamento dos valores pagos indevidamente com recursos do Pnate

Nº Nota Fiscal	Data da NF	Quant.	Unidade	Descrição dos serviços	Preço Unitário em R\$	Preço Total em R\$
989	29/08/2014	7	Mensal	Veículo tipo passeio	2.200,00	15.400,00
1068	30/10/2014	3	Mensal	Veículo tipo passeio	2.200,00	6.600,00
1200	07/01/2015	3	Mensal	Veículo tipo passeio	2.200,00	6.600,00
1383	15/05/2015	4	Mensal	Veículo tipo passeio	2.200,00	8.800,00
1573	30/09/2015	3	Mensal	Veículo tipo passeio	2.200,00	6.600,00
1630	06/11/2015	3	Mensal	Veículo tipo passeio	2.200,00	6.600,00

Total pago indevidamente (R\$):	50.600,00
---------------------------------	-----------

Fonte: Notas fiscais constantes dos processos de pagamento disponibilizados pelo gestor, referentes ao período de janeiro de 2014 a junho de 2016.

Assim, verificou-se prejuízo com o pagamento indevido de despesas inelegíveis com os recursos do Pnate no montante de R\$ 50.600,00.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta que número de veículos utilizados no transporte escolar, informado pelo município, é inferior ao que consta no contrato, e que houve despesas pagas indevidamente com recursos do Pnate.

É inegável, indiscutível, que a Prefeitura paga por rotas realizadas por Kombi, por Ducato e por Caminhonete 4x4.

A ausência dos mapas, no momento da inspeção da CGU, será suprida agora, com os referidos documentos elaborados e devidamente assinados pelos Secretários de Transportes e Educação.

Anexo, também, a proposta vencedora da licitação, na parte em que consta os veículos em questão cotados pela empresa contratada, o que demonstra a totalidade dos percursos realizados pelos transportadores terceirizados.”

Por meio do Ofício nº 175/2016-GP, de 24 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação adicional:

“Visando complementar a reposta oferecida no dia 21/10, encaminho expediente da SEMED justificando a elevação de rotas originariamente contratadas, no limite previsto no art. 65 da Lei 8.666/93, Parecer do órgão de assessoramento jurídico da Prefeitura, considerando preenchidos os requisitos jurídicos e legais para aumento das despesas decorrentes da quantidade majorada de rotas para transporte de alunos, e o termo aditivo formalizando a inclusão dos novos percursos”.

Análise do Controle Interno

Da análise da manifestação do gestor, observou-se que em nenhum ponto desta o mesmo oferece esclarecimentos para o fato apontado, chegando a afirmar que “ (...) a Prefeitura paga por rotas realizadas por Kombi, por Ducato e por Caminhonete 4x4”, sendo que em momento algum se referiu a “veículos de passeio”, cujos pagamentos foram considerados indevidos por essa equipe de auditoria, uma vez que estes veículos não constavam do contrato de prestação de serviços de transporte escolar. Desta forma, as afirmativas apresentadas não são capazes de esclarecer perfeitamente o fato apontado.

2.1.2. Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.

Fato

Na relação de veículos apresentados pela Secretaria Municipal de Educação como utilizados pela empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), para execução do contrato de transporte escolar, constavam sete veículos (cinco vans/Kombi, uma van/Ducato e uma caminhonete) e treze ônibus. Foram vistoriados três vans/Kombi, uma van/Ducato e oito ônibus escolares, para fins de verificação das condições em que estão sendo prestados os serviços de transporte escolar.

Na vistoria realizada nas vans que realizam o transporte escolar, verificou-se que os veículos não atendem a todos os requisitos legais estabelecidos nos artigos 136 e 137 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, descumprindo também o artigo 15, inciso II, “a” da Resolução FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, conforme descrito abaixo:

Quadro – Resumo das ocorrências apresentadas nos veículos constantes da amostra

Problema identificado	Nº de veículos da amostra com ocorrência		Nº total de veículos		%
	Van/kombi	Van Ducato	Vistoriados	Veículos que não atenderam aos requisitos (a+b+c)	Veículos que não atenderam aos requisitos
Veículo não foi submetido à inspeção semestral do Detran (art.136, inciso II).	3	1	4	4	100
Veículo não possui pintura de faixa horizontal com o termo “ESCOLAR” (art.136, III).	3	1	4	4	100
Veículo não possui equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo (art.136, IV).	3	0	4	3	75
Veículo não possui lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira(art.136, V).	3	1	4	4	100

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 5 de agosto de 2016.

Verificou-se que dois veículos dos quatro vistoriados se encontram em mau estado de conservação, com bancos rasgados, lanterna dianteira quebrada, lateral traseira danificada e apresentando vários pontos de ferrugem na lataria.

Ressalta-se que os mesmos problemas relatados acima, relativos à descumprimento de determinações do CTB, foram constatados nos oito ônibus vistoriados, conforme descrito abaixo:

Quadro – Resumo dos Problemas constatados nos veículos

Problema identificado	Nº total de veículos		%
	Vistoriados	Veículos que não atenderam aos requisitos	Veículos que não atenderam aos requisitos
Veículo não foi submetido à inspeção semestral do Detran (art.136, inciso II).	8	8	100
Veículo não possui equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo (art.136, IV).	8	1	12,50
Veículo não possui lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira(art.136, V).	8	4	50
Veículo não possui cintos de segurança em número igual à lotação (art. 136, inciso VI).	8	8	100

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 5 de agosto de 2016.

Foram constatados cinco veículos em mau estado de conservação, com bancos rasgados, janela quebrada e pneus apresentando sinais de desgaste.

Segue registro fotográfico dos veículos utilizados no transporte escolar, os quais estavam em mau estado de conservação, com pneus desgastados e sem dispositivos de segurança (cintos) em quantidade suficiente para todos os passageiros:

	
<p><i>Foto - Veículo de placa MUV -9790, lateral danificada, Maragogi(AL), 5 de agosto de 2016.</i></p>	<p><i>Foto - Veículo de placa MUF-9360, com pontos de ferrugem na roda traseira, Maragogi(AL), 5 de agosto de 2016.</i></p>

	
<p>Foto – Detalhe da fiação solta no veículo de placa MUA-2765, Maragogi(AL), 5 de agosto de 2016.</p>	<p>Foto - Detalhe do pneu desgastado do ônibus de placa KHH-4037, Maragogi (AL), 5 de agosto de 2016.</p>
	
<p>Foto - Ônibus placa KIA-3980, circulando sem o vidro da janela, Maragogi (AL), 5 de agosto de 2016</p>	<p>Foto – Detalhe da falta de cintos de segurança no veículo de placa KIR-9758, Maragogi(AL), 5 de agosto de 2016.</p>

Ademais, a situação dos veículos, constatada nas inspeções realizadas, configura descumprimento do parágrafo terceiro da cláusula décima, do contrato de prestação de serviços de locação firmado entre o município de Maragogi e a empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), a seguir transcrito:

“Parágrafo Terceiro: Os veículos deverão estar em perfeitas condições de uso e manutenção adequada, com todos os dispositivos de segurança exigidos pela legislação pertinente ao Art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro”.

Dessa forma o Secretário Municipal de Educação permitiu a utilização de veículos em péssimo estado de conservação, contrariando as cláusulas contratuais e colocando em risco a vida dos alunos da rede de ensino de Maragogi.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Os veículos utilizados para transporte dos alunos da rede municipal devem atender ao CTB, conforme prescreve o contrato de prestação firmado com a LOTRAN, e endossado pelo FNDE.

A pesquisa da CGU identificou problemas relativos à ausência de equipamentos específicos para transporte de estudantes, como cintos de segurança; à ausência de equipamentos obrigatórios a todos os veículos, como tacógrafos; à ausência de sinais caracterizadores, como a identificação de faixa "ESCOLAR"; à existência de condutores sem a qualificação mínima estipulada no CTB; à existência de ônibus com idade superior àquela estabelecida pelo Poder Público; e à existência de motoristas sem o curso de especialização previsto no art. 138, V, do CTB.

São fatos incontestáveis, e que exigem da Prefeitura uma resposta condizente.

De plano, notifiquei a empresa contratada para o saneamento das impropriedades em, no máximo, 10 dias corridos, prazo exequível para mudança de layout, substituição dos condutores sem a habilitação mínima e instalação dos equipamentos impostos pela legislação, sob pena de aplicação de sanção pelo seu inadimplemento.

Ato contínuo, solicitei à Secretaria de Administração a instauração de sindicância para averiguação da autoria dos atos comissivos e/ou omissivos que deram azo à continuidade do serviço em inobservância às regras estatuídas no CTB, em Resolução do FNDE e replicadas no instrumento contratual”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor corrobora a constatação em comento, ao tempo em que informa a adoção de medidas para solucionar as impropriedades constatadas.

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. Utilização pela contratada de veículos com mais de dez anos de fabricação, descumprindo cláusula contratual.

Fato

Da análise da documentação de doze veículos selecionados para vistoria, apenas dois possuíam menos de dez anos de data de fabricação, sendo todos fabricados em data anterior ao 2004, que foi o ano apontado à época da assinatura do contrato, ocorrida em 26 de junho de 2013, como limite mínimo para o ano de fabricação, ou seja, à época os veículos utilizados deveriam ter data de fabricação a partir de 2004, para se enquadrarem na situação de menos de 10 anos de fabricação.

No quadro seguinte seguem as informações acerca dos veículos utilizados pela empresa contratada para execução dos serviços de transporte escolar, que foram vistoriados em 5 de agosto de 2016, durante a realização dos trabalhos de campo.

Quadro – Dados dos motoristas entrevistados e veículos inspecionados.

HABILITAÇÃO	PLACA	MARCA/MODELO	FAB/MOD
B	KIZ 2411	KOMBI	2007
AD	OHC 6281	KOMBI	2011
B	MUV 9790	KOMBI	2002
B	MUF 9360	KOMBI	1997
AD	MUA 2765	ÔNIBUS	1996
D	KMP 4196	ÔNIBUS	1995
AD	GPN 9611	ÔNIBUS	1996
AE	KHH 4037	ÔNIBUS	1992
AD	KMF 7164	ÔNIBUS	1998
D	KIR 9758	ÔNIBUS	1995
AD	KIA 3980	ÔNIBUS	1996
E	LCS 9140	ÔNIBUS	1999

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 22 de agosto de 2016.

Transcreve-se, a seguir, parágrafo quarto, da cláusula décima (Da execução do contrato e da fiscalização) do contrato, que trata dos veículos:

“Todos os veículos deverão possuir data de fabricação a partir do ano de 2004, ou seja, não poderão ter mais de 10 (dez) anos de fabricação”.

Por fim, o Secretário Municipal de Educação permitiu a utilização de veículos com mais de 10 anos de fabricação e em péssimo estado de conservação, sem instrumentos de segurança, colocando em risco a vida dos alunos da rede de ensino de Maragogi e contrariando as cláusulas contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Os veículos utilizados para transporte dos alunos da rede municipal devem atender ao CTB, conforme prescreve o contrato de prestação firmado com a LOTRAN, e endossado pelo FNDE.

A pesquisa da CGU identificou problemas relativos à ausência de equipamentos específicos para transporte de estudantes, como cintos de segurança; à ausência de equipamentos obrigatórios a todos os veículos, como tacógrafos; à ausência de sinais caracterizadores, como a identificação de faixa "ESCOLAR"; à existência de condutores sem a qualificação mínima estipulada no CTB; à existência de ônibus com idade superior àquela estabelecida pelo Poder Público; e à existência de motoristas sem o curso de especialização previsto no art. 138, V, do CTB.

São fatos incontestáveis, e que exigem da Prefeitura uma resposta condizente.

De plano, notifiquei a empresa contratada para o saneamento das impropriedades em, no máximo, 10 dias corridos, prazo exequível para mudança de layout, substituição dos condutores sem a habilitação mínima e instalação dos equipamentos impostos pela legislação, sob pena de aplicação de sanção pelo seu inadimplemento.

Ato contínuo, solicitei à Secretaria de Administração a instauração de sindicância para averiguação da autoria dos atos comissivos e/ou omissivos que deram azo à continuidade do serviço em inobservância às regras estatuídas no CTB, em Resolução do FNDE e replicadas no instrumento contratual”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor corrobora a constatação em comento, ao tempo em que informa a adoção de medidas para solucionar as impropriedades constatadas.

2.2.2. Preços praticados pela empresa contratada para execução do transporte escolar no exercício de 2013 estão acima dos praticados em outros municípios do estado.

Fato

O município de Maragogi/AL assinou, em 25 de junho de 2013, o termo de adesão à Ata de Registro de Preços nº 11/2013, realizada pelo município de Colônia Leopoldina. O objeto do referido termo é a locação de veículos, abrangendo a prestação de serviços para as seguintes secretarias: Obras, Administração, Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente e Educação.

No âmbito da Secretaria de Educação, com base no termo de adesão retromencionado, o município de Maragogi firmou o contrato s/n, assinado em 26 de junho de 2013, entre o município de Maragogi e a empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), cujo objeto é a prestação de serviços de locação de veículos destinados ao transporte escolar dos alunos matriculados na rede municipal de ensino.

O contrato contempla dois lotes, sendo:

- lote 1: Educação, compreendendo a locação de quatorze ônibus com capacidade para 44 passageiros, cinco veículos tipo van/Kombi com capacidade para doze passageiros, um veículo tipo van/Ducato com capacidade para quatorze passageiros e dois veículos tipo caminhonete 4x4, no valor de R\$ 4,80/km (R\$ 105.705,60 ao mês); e

- lote 2: Transporte Escolar/Universitário, compreendendo a locação de quatro ônibus, com capacidade para 48 passageiros por veículo e uma van, com capacidade para dezesseis passageiros, no lote 2, no valor de R\$ 4,80/km (R\$ 54.500,00 ao mês).

O valor mensal total do contrato, compreendendo os dois lotes, relativo à Secretaria de Educação seria de R\$ 160.205,60 (cento e sessenta mil, duzentos e cinco reais e sessenta centavos). Os recursos financeiros para pagamento do contrato seriam oriundos de recursos próprios do município, recursos do Programa do Transporte Escolar (Pnate) e recursos do Programa de Manutenção do Ensino Infantil e Manutenção do Ensino Fundamental. Destaca-se que nos processos de pagamento realizados com recursos do Pnate constavam apenas despesas referentes ao lote 1.

De acordo com a tabela que consta do contrato original, os 22 contratados para transportar os alunos da rede municipal (lote 1), percorreriam 22 rotas, perfazendo uma quilometragem ao dia de 1001 quilômetros, totalizando uma faixa de 22.022 km ao mês, considerando uma média de 22 dias úteis ao mês.

Tabela – Resumo da quilometragem estimada e valor mensal do contrato.

Rotas	KM diários	Quantidade de dias	Valor/km	Km ao Mês	Valor ao Mês	Valor Semestral
1	50	22	4,8	1.100	5.280,00	31.680,00
2	80	22	4,8	1.760	8.448,00	50.688,00
3	48	22	4,8	1.056	5.068,80	30.412,80
4	88	22	4,8	1.936	9.292,80	55.756,80
5	34	22	4,8	748	3.590,40	21.542,40
6	26	22	4,8	572	2.745,60	16.473,60
7	20	22	4,8	440	2.112,00	12.672,00
8	68	22	4,8	1.496	7.180,80	43.084,80
9	56	22	4,8	1.232	5.913,60	35.481,60
10	36	22	4,8	792	3.801,60	22.809,60
11	36	22	4,8	792	3.801,60	22.809,60
12	36	22	4,8	792	3.801,60	22.809,60
13	18	22	4,8	396	1.900,80	11.404,80
14	30	22	4,8	660	3.168,00	19.008,00
15	60	22	4,8	1.320	6.336,00	38.016,00
16	50	22	4,8	1.100	5.280,00	31.680,00
17	55	22	4,8	1.210	5.808,00	34.848,00
18	30	22	4,8	660	3.168,00	19.008,00
19	30	22	4,8	660	3.168,00	19.008,00
20	30	22	4,8	660	3.168,00	19.008,00
21	80	22	4,8	1.760	8.448,00	50.688,00
22	40	22	4,8	880	4.224,00	25.344,00
Total do lote 1:	1001			22.022	105.705,60	634.233,60

Fonte: Contrato s/n, firmado entre o município de Maragogi e a empresa CNPJ 11.276.088/0001-95.

Posteriormente, em 6 de dezembro de 2013, foi assinado termo aditivo e acrescentados mais quatro veículos tipo van/Kombi com capacidade para doze passageiros, um veículo

tipo van/Ducato, com capacidade para quatorze passageiros e uma caminhonete 4x4, para o transporte dos alunos da rede municipal e três veículos tipo van com capacidade para dezesseis passageiros para o transporte universitário.

Tabela – Resumo da quilometragem estimada e valor mensal do contrato acrescentados pelo termo aditivo.

Rotas	KM diários	Quantidade de dias	Valor/km em R\$	Km ao Mês	Valor ao Mês em R\$	Valor Semestral em R\$
23	60	22	4,8	1.320	6.336,00	38.016,00
24	55	22	4,8	1.210	5.808,00	34.848,00
25	30	22	4,8	660	3.168,00	19.008,00
26	30	22	4,8	660	3.168,00	19.008,00
27	30	22	4,8	660	3.168,00	19.008,00
28	40	22	4,8	880	4.224,00	25.344,00
T. Aditivo	245			5.390	25.872,00	155.232,00

Fonte: Primeiro termo aditivo ao Contrato s/n, firmado entre o município de Maragogi e a empresa CNPJ 11.276.088/0001-95.

Após o Primeiro Aditivo, o contrato passou a contar com 28 veículos para transportar os alunos da rede municipal (lote 1), que percorreriam 28 rotas, perfazendo uma quilometragem ao dia de 1.246 quilômetros, totalizando uma faixa de 27.412 km ao mês, considerando uma média de 22 dias úteis ao mês.

Quanto à regularidade da adesão à ata de registro de preços, verificou-se que no processo de adesão constava um termo de referência para prestação dos serviços de transporte escolar para Maragogi, uma pesquisa de preços realizada pelo município, da qual participaram as empresas LOCBRASIL - Lucinaldo da Silva Souza – EPP (CNPJ 10.644.523/0001-24), Construtora Sol Ltda. (CNPJ 13.622.418/0001-82) e Ideal Locações e Serviços Ltda (CNPJ 04.750.478/0001-90), as quais apresentaram propostas com os seguintes valores por quilômetro rodado para prestação do serviço de transporte escolar: R\$ 4,99; R\$ 5,50 e R\$ 4,91, respectivamente. Os preços da cotação realizada estavam acima do preço dos serviços contratados pelo município de Colônia Leopoldina.

No entanto, com relação à cotação realizada, verificou-se que o responsável/sócio da empresa LOCBRASIL - Lucinaldo da Silva Souza – EPP (CNPJ 10.644.523/0001-24) é o contador da empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), que acabou sendo a contratada pelo município de Maragogi, após a recusa da primeira classificada na Ata de Registro de Preços de Colônia Leopoldina em fornecer o serviço.

Também constava do processo a documentação relativa à solicitação de adesão à ata pelo município de Maragogi e a documentação relativa à licitação que gerou a respectiva ata.

Visando verificar a compatibilidade dos preços contratados para o transporte escolar pelo município com o valor de mercado, analisou-se os preços praticados em outros municípios do Estado de Alagoas pelas empresas contratadas para execução do transporte escolar, sendo inicialmente escolhidos os municípios de Canapi, Paripueira e Matriz de Camaragibe, locais em que houve recentemente fiscalizações deste órgão referente à aplicação de recursos do Pnate.

Inicialmente o contrato celebrado entre o município de Canapi (CNPJ 12.367.892/0001-42) e a empresa J.B. Locação de Veículo LTDA – EPP (CNPJ 04.221.587/0001-10), em 15 de maio de 2013, previa o valor de R\$ 4,00 o quilometro rodado para o lote 1 (Van com capacidade até quinze passageiros) e R\$ 4,30 o quilometro para o lote 2 (caminhonete adaptada, com capacidade para onze passageiros). Em 17 de maio do mesmo ano, o contrato sofreu um aditivo para redução de valores dos aluguéis, passando a ser R\$ 3,60 o valor por quilometro rodado para os dois lotes.

No entanto, ressalta-se que o contrato do município de Canapi não previa a utilização de ônibus escolar, levando então à análise do contrato celebrado entre o município de Paripueira e a empresa RMV Locação e Serviços Ltda-ME (CNPJ 03.631.148/0001-12), que previa a locação de quatro ônibus com capacidade mínima de 44 passageiros, ano de fabricação mínimo 2006, com a previsão de rodar 130.000 km ao mês e ao valor de R\$ 4,00 o quilômetro rodado pela a Secretaria Municipal de Educação de Paripueira.

O contrato nº 03/13/SME/PP08/2013, firmado em 22 de abril de 2013, entre o município de Matriz de Camaragibe e a empresa J B Locação de Veículos Ltda – ME (CNPJ 04.221587/0001-10) para a prestação de serviços de transporte escolar de alunos da zona rural, com utilização de recursos do Pnate e Fundeb, previa utilização de ônibus escolar, e o valor de R\$ 4,90 o quilômetro rodado.

Foi efetuado o comparativo entre os valores contratados pelos municípios de Paripueira, Canapi, Matriz de Camaragibe, Colônia Leopoldina e Maragogi para a execução do transporte escolar, cujos resultados estão consignados nos quadros abaixo.

Quadro – Valores do Km do transporte realizado com a utilização de ônibus escolar.

Município	Maragogi e Colônia Leopoldina	Matriz de Camaragibe	Paripueira
Valor do Km rodado (R\$)	4,8	4,9	4,0

Fonte: Contratos s/n de prestação de serviços de transporte escolar firmados pelos municípios de Maragogi e Colônia Leopoldina, contrato nº 3/2013 do município de Matriz de Camaragibe e Paripueira.

Quadro – Valores do Km do transporte realizado com a utilização de vans.

Município	Maragogi e Colônia Leopoldina	Canapi
Valor do Km rodado (R\$)	4,8	3,6

Fonte: Contratos de prestação de serviços de transporte escolar s/n firmados pelos municípios de Maragogi, Colônia Leopoldina e Canapi.

Comparando os valores cobrados para execução do transporte escolar com a utilização de ônibus escolar, verificou-se que os preços praticados pelas empresas contratadas nos municípios de Maragogi e Colônia Leopoldina (R\$ 4,80/Km) estão 2% abaixo do valor cobrado pelo município de Matriz de Camaragibe (R\$ 4,90/Km) e 20% acima do valor praticado pelo município de Paripueira (R\$ 4,00/Km).

Comparando os valores cobrados para execução do transporte escolar com a utilização de vans, verificou-se que os preços praticados pelas empresas contratadas nos municípios de Maragogi e Colônia Leopoldina (R\$ 4,80/Km) estão 33% acima do valor praticado pelo município de Paripueira (R\$ 4,00/Km).

Ressalta-se que, até junho de 2016, não houve reajuste no valor do Km pago no contrato de prestação de serviços de transporte escolar, apesar de haver na cláusula sexta do contrato s/n firmado entre o município de Maragogi e a empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95) previsão de reajuste anual do preço contratado, o qual seria calculado pelo índice do IGPM da Fundação Getúlio Vargas.

Registre-se que, além dos recursos do Pnate, são utilizados recursos de outras fontes (recursos próprios do município e do Programa de Manutenção do Ensino Infantil e Manutenção do Ensino Fundamental) para pagamento do contrato de prestação de serviços de transporte escolar.

Ressalta-se a dificuldade de quantificação do prejuízo causado em função da diferença do valor do Km rodado nos vários municípios comparados, em virtude do fato supracitado (existência de mais de uma fonte de custeio do serviço), aliado ao fato da metodologia utilizada nos pagamentos efetuados no período de janeiro 2014 a junho de 2016, onde foram utilizados dois critérios de medição, a quilometragem rodada, e o valor ao mês do contrato.

2.2.3. Inexistência de comunicação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais da liberação dos recursos do Pnate.

Fato

De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997:

“Art. 2º A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos. ”

Ocorre que, quando questionado, o Município de Maragogi informou que *“Como o recurso que o município recebe está transparente no site do FNDE não nos preocupamos em enviar as notificações.”*

Entretanto, ainda que os recursos recebidos estejam disponíveis no sítio do FNDE (transparência passiva), o município tem a obrigação legal de realizar as notificações, notadamente se observada a importância que a transparência ativa tem no fortalecimento do controle social.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Reconhece-se a falha de comunicação, mas convém realçar que a Prefeitura não dispõe de todos os endereços dos destinatários listados na Lei 9.452/97.

Para otimizar a disseminação da informação, elaborei expediente para ser afixado nas principais dependências públicas da Administração municipal, inclusive na Câmara de Vereadores, visando instruir o cidadão quanto aos valores liberados pela União”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor informa não possuir todos os endereços dos destinatários listados na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, o que pode ser resolvido por meio de consulta à agência central dos correios no município.

Adicionalmente o gestor informa a adoção de medidas para tornar mais eficiente a disseminação das informações acerca da liberação de recursos federais para o município.

2.2.4. Divergência de informações acerca do quantitativo de alunos atendidos pelo Pnate e o Censo Escolar.

Fato

Foi solicitado ao gestor municipal e à diretora da escola municipal Dr. José Jorge de Farias Sales, durante visita à unidade escolar, o quantitativo de alunos matriculados no ensino básico público, residentes em área rural, por localidade, atendidos pelo transporte escolar.

A diretora da escola supracitada se limitou a informar o quantitativo de alunos da zona rural que utilizavam o transporte escolar (314 alunos), acrescentando que não possuía relação de quais alunos realizavam determinada rota, e que este controle era feito pelo Secretaria de Educação do município.

O gestor municipal apresentou apenas uma relação, referente ao exercício de 2016, em que discrimina a quantidade de alunos que utiliza o transporte escolar por escola, num total de 1.210 alunos (nessa relação não constavam os alunos da escola municipal Dr. José Jorge de Farias Sales), sem informar a localidade que esses alunos residem, ou a rota de transporte escolar que realizam.

Os dados apresentados pelo gestor foram comparados com as informações fornecidas ao censo escolar e disponíveis em <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/> e no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em <http://www.portal.inep.gov.br/basica-censo>, tendo sido constatado que o gestor deixou de apresentar informações acerca de dez das 42 escolas públicas municipais, inclusive sem apresentar os dados relativos à escola municipal Dr. José Jorge de Farias Sales, conforme citado anteriormente. Destaca-se que, de acordo com o censo escolar referente ao exercício de 2015, constam 1.650 alunos residentes em zona rural no município de Maragogi.

Segue quadro com o nome das escolas municipais que não constam da relação das escolas que possuíam alunos beneficiários do transporte escolar apresentada pelo gestor.

Quadro – Relação de escolas municipais não informadas pelo gestor.

Nome da Escola
E. M. de Educação Básica Ayres Pereira da Costa
E. M. de Educação Básica Dr. Jose Jorge de Farias Sales
E. M. de Educação Básica Esperidião Francisco Nogueira
E. M. de Educação Básica Arlindo Estanislau da Silva
E. M. de Educação Básica Dr Edvaldo de Melo Sena
E. M. de Educação Básica Antonio Verçosa Coelho
E. M. de Educação Básica Eurico Acioly Wanderley
E. M. de Educação Básica Manoel de Medeiros Costa
Creche Nossa Senhora de Fatima
Creche Maria do Carmo Coelho

Fonte: Dados extraídos do sítio <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/>

Em virtude dessas escolas estarem em funcionamento, depreende-se que houve falha nas informações prestadas pelo gestor, uma vez que a quantidade de alunos dessas escolas que utilizam o transporte escolar foi omitida, o que gerou uma divergência muito significativa entre a quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar no exercício de 2016, informada pelo município (1.210 alunos), e o quantitativo de alunos que consta no Censo Escolar referente ao exercício de 2015 (1.650 alunos), conforme resultado final do Censo Escolar realizado em 2015, disponível no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em <http://www.portal.inep.gov.br/basica-censo>.

Assim, demonstra-se que os gestores da secretaria municipal de educação e os diretores das escolas não têm o controle dos alunos que utilizam o transporte escolar, tendo prestado informações à equipe de fiscalização diferentes daquelas prestadas para o Censo Escolar.

Destaca-se que a transferência de recursos financeiros no âmbito do Pnate terá como base o número de alunos da educação básica pública, residentes em área rural e que utilizam o transporte escolar, constantes do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Ministério da Educação (Mec) do ano imediatamente anterior, de acordo com o art. 5º, da Resolução FNDE nº 12/2011, in verbis:

Art. 5º O cálculo do montante de recursos a serem transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios terá como base o número de alunos da educação básica pública, residentes em área rural e que utilizam o transporte escolar, constantes do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação (MEC) do ano imediatamente anterior.

Em função do exposto acima, caso as informações prestadas acerca do quantitativo de alunos atendidos pelo Pnate no exercício de 2016 estejam corretas (1.210 alunos), ao final do exercício haverá tido um repasse a maior de recursos para o município referente a 440 alunos, representando um montante de R\$ 58.238,40, considerando o valor anual por aluno de R\$ 132,36.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Solicitei à Secretaria de Educação levantamento pelo Portal do DataEscolaBrasil - www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/, assim como pelo Portal do FNDE - www.fnde.gov.br/programas/transporteescolar/transporte-escolar-consultas sobre nossos alunos.

Um alerta: na parte superior do Portal do DataEscolaBrasil possui a seguinte expressão: "**As informações disponíveis para consulta correspondem aos dados finais do Censo Escolar 2014, publicados no Diário Oficial da União no dia 09 de janeiro de 2015.**"

As escolas da rede municipal, **em atividade em 2014**, segundo o DataEscolaBrasil, pesquisadas uma a uma, possuem **2.119 alunos residentes na zona rural** atendidos pelo PNATE, conforme quadro abaixo, cujos dados foram informados pelos seus respectivos diretores ou responsáveis por ocasião do **Censo Escolar de 2014**:

Escola	Alunos da rede municipal	
	Urbana	Rural
CRECHE MARIA DO CARMO COELHO	42	2
CRECHE MUNICIPAL EMILIA	3	20
CRECHE NOSSA SENHORA DE FÁTIMA	35	8
CRECHE TIARAJU NUNES	10	11
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA AMARO FERRAZ DEMACEDO	2	40
27032833 - ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA ANTONIO VERCOSA COELHO	397	93

27032655 - ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA ARLINDO ESTANISLAU DA SILVA	728	67
E. M. DE EDUCACAO BASICA AYRES PEREIRA DA COSTA	288	96
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA DR EDVALDO DE MELO SENA	335	41
E. M. DE EDUCAÇÃO BÁSICA DR. JOSE JORGE DE FARIAS SALES	1169	373
E. M. DE EDUCAÇÃO BÁSICA ESPERIDIAO FRANCISCO NOGUEIRA	230	48
27032841 - ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA EURICO ACIOLY WANDERLEY	61	12
27032876 - ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA HOMERO ROCHA HOLANDA CAVALCANTE	10	61
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA JOAO PAULO DA SILVA	20	100
- ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA JOSE CLEMENTINO BEZERRA DE MELO	4	53
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA MANOEL DE MEDEIROS COSTA	696	61
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA MARIA AMALIA BRITO BEZERRA DE MELO FILHO	50	95
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA MARIA CANDIDA CORREIA DE BRITO	12	71
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA MARIA LUCIA LUCENA ACIOLY DA SILVA	14	56
- ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA OTHON BERARDO	5	45
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA RAUL DE MELO MORATO	4	43
ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BASICA VEREADOR JOSE VICENTE MADUREIRA	13	62

ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL ADELIA CAVALCANTE LIRA	3	8
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL DJALMA ACIOLI LINDOSO	3	11
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL DR JOAO DE MELO REGIS FILHO		35
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL DR LUIZ CORREIA DE BRITO	1	23
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL EROTILDES RODRIGUES SALDANHA	2	55
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JOAO ACIOLY DE VASCONCELOS		20
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JOAO BATISTA ACIOLY SOBRINHO		13
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JOAO CONSTANTINO GOMES FERREIRA	3	22
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JOSE BANDEIRA DE MELO FILHO	4	34
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JOSE CASSIANO FERREIRA	3	30
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JOSE PAES DE OLIVEIRA FILHO	1	15
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JOSE RIBEIRO DE VASCONCELOS	1	32
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL JULITA DIAS VIANA	2	17
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL MANOEL SOARES DE ALMEIDA	24	8
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL MAURICIO RIBEIRO DE ALBUQUERQUE	1	26
27032698 - ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL MUNDO NOVO	2	13

ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL PEDRO COELHO CHAVES	5	28
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL PEDRO FRANCISCO CEDRIM	2	10
ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL PROFª YONE SILVIA HENZEL	42	247
ESCOLA MUNICIPAL MARIA MAGALHÃES DE VASCONCELOS	1	14
TOTAIS:	4.228	2.119

Já no sítio do FNDE, na relação dos alunos beneficiários do PNATE em 2015 (com base no Censo Escolar de 2014), é informado que a rede municipal de Maragogi possui 2.064 alunos.

E Maragogi recebeu R\$ 273.191,04 em 2015, correspondente à multiplicação do número de alunos - 2.064 alunos -, com o valor per capita/aluno - R\$ 132,36/aluno/ano.

Em oposição à afirmação da CGU, a União deixou de repassar R\$ 7.279,80 em 2015 a Maragogi, que representa os 55 alunos de diferença entre o DataEscolaBrasil e o FNDE.

Assim sendo, presume-se equivocada a comparação da CGU quando relata o uso do DataEscolaBrasil, que dispõe, atualmente, do Censo Escolar de 2014 e, portanto, utilizado para o PNATE de 2015, quando aponta inconsistência com números de 2016, estando suas premissas em evidente incompatibilidade.

Deve comparar, em expressão vulgar, "Censo de 2014 com Censo de 2014", se quiser atribuir valor às informações do DataEscolaBrasil, pois a exploração de dados de anos dessemelhantes revela divergência de parâmetros, sem possibilidade sequer de recuperação dos seus resultados".

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL alertou acerca do fato do sítio <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/> apresentar dados relativos ao Censo Escolar do exercício de 2014. No entanto, frise-se que os dados extraídos do referido sítio, que constam na constatação em análise, são os relativos às escolas municipais que se encontravam em atividade no exercício de 2014, e foram extraídos com o objetivo de comparar a relação apresentada pelo gestor (com as escolas que possuíam alunos contemplados com o transporte escolar) e as escolas que estavam em funcionamento em 2014 (e, provavelmente, continuaram em funcionamento em 2015 e 2016).

Aduzimos, que a análise desta equipe recaiu apenas no número de alunos transportados no exercício de 2016, cujo repasse e previsão de atendimento levam em consideração os números informados no censo de 2015, e não no censo de 2014.

Reafirmamos que a consulta ao resultado final do censo de 2015 formulado no sítio <http://www.portal.inep.gov.br/basica-censo>, trouxe como resultado o quantitativo de 1650 alunos no âmbito municipal rural, não muito distante da previsão de atendimento que consta no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação <http://www.fnnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-consultas>.

Em síntese, o gestor não complementou as informações acerca dos alunos atendidos pelo transporte escolar municipal no exercício de 2016, não acrescentando qualquer informação referente às escolas que não constavam da relação apresentada das escolas que possuíam alunos beneficiários do transporte escolar, impossibilitando elucidar a divergência entre o quantitativo de alunos apontados pela Prefeitura como atendidos pelo Pnate e o número de alunos que consta no censo de 2015.

2.2.5. Documentação irregular dos condutores utilizados para o transporte escolar.

Fato

Da análise da documentação dos motoristas dos veículos utilizados no transporte escolar, constatou-se que cinco dos doze motoristas entrevistados não possuíam a habilitação na categoria D, contrariando o inciso II, do artigo 138, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (CTB).

Ademais, apenas dois dos doze entrevistados informaram ter realizado o curso especializado para o transporte de escolares, exigência prevista no inciso V do Art. 138 do Código de Trânsito. No entanto, nenhum dos dois apresentou a comprovação da realização do referido curso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Os veículos utilizados para transporte dos alunos da rede municipal devem atender ao CTB, conforme prescreve o contrato de prestação firmado com a LOTRAN, e endossado pelo FNDE.

A pesquisa da CGU identificou problemas relativos à ausência de equipamentos específicos para transporte de estudantes, como cintos de segurança; à ausência de equipamentos obrigatórios a todos os veículos, como tacógrafos; à ausência de sinais caracterizadores, como a identificação de faixa "ESCOLAR"; à existência de condutores sem a qualificação mínima estipulada no CTB; à existência de ônibus com idade superior àquela estabelecida pelo Poder Público; e à existência de motoristas sem o curso de especialização previsto no art. 138, V, do CTB.

São fatos incontestáveis, e que exigem da Prefeitura uma resposta condizente.

De plano, notifiquei a empresa contratada para o saneamento das impropriedades em, no máximo, 10 dias corridos, prazo exequível para mudança de layout, substituição dos condutores sem a habilitação mínima e instalação dos equipamentos impostos pela legislação, sob pena de aplicação de sanção pelo seu inadimplemento.

Ato contínuo, solicitei à Secretaria de Administração a instauração de sindicância para averiguação da autoria dos atos comissivos e/ou omissivos que deram azo à continuidade do serviço em inobservância às regras estatuídas no CTB, em Resolução do FNDE e replicadas no instrumento contratual”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor corrobora a constatação em comento, ao tempo em que informa a adoção de medidas para solucionar as impropriedades constatadas.

2.2.6. Número de veículos utilizados no transporte escolar, informado pelo município, é inferior ao que consta no contrato.

Fato

De acordo com o contrato s/n e alteração posterior, constante do primeiro termo aditivo, firmados entre a Prefeitura de Maragogi e a empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), deveriam ser ofertadas 28 rotas, utilizando um total de 28 veículos locados, sendo: quatorze rotas com veículo tipo ônibus, com capacidade para 44 passageiros, nove rotas com veículo tipo van/Kombi, com capacidade para doze passageiros, duas rotas com veículo tipo van/Ducato, com capacidade para quatorze passageiros e três rotas com veículo tipo caminhonete 4x4.

O gestor disponibilizou, por meio de documento sem numeração, a relação dos veículos utilizados pela empresa contratada para execução do contrato de transporte escolar. Na relação apresentada pelo gestor constavam 21 veículos, sendo: sete vans e quatorze ônibus, sendo que na relação dos ônibus não consta informação sobre a placa de um deles.

Constatou-se divergência entre o número de veículos que consta no contrato e o número de veículos informados pelo gestor como sendo utilizados na execução do contrato de transporte escolar pela empresa contratada, uma vez que, de acordo com o contrato, são 28 veículos, e o gestor relacionou apenas vinte veículos.

Além disso, apesar de ter relacionado vinte veículos, o gestor apresentou uma relação onde discrimina apenas quatorze rotas, as quais são realizadas pelos ônibus escolares, não mencionando as rotas realizadas pelos veículos van/Kombi, van/Ducato e caminhonete.

Registre-se que as rotas informadas pelo gestor são as mesmas que constam no contrato, não tendo havido alteração nas rotas previstas para serem realizadas com ônibus escolares.

Quadro – Quantitativo de rotas constante do contrato e informações prestadas pelo gestor.

Tipo de Veículo	Nº de rotas constantes do contrato.	Nº de rotas discriminadas pelo gestor.
ônibus, com capacidade para 44 passageiros	14	14
van/Kombi, com capacidade para 12 passageiros.	9	-
veículo tipo van/Ducato, com capacidade para 14 passageiros	2	-
caminhonete 4x4	3	-
Total de Rotas	28	14

Fonte: Dados constantes do contrato s/n da empresa prestadora do serviço e informações prestadas pela Secretaria de Educação de Maragogi.

Para fins de verificação do cumprimento das quilometragens previstas nas rotas pré-estabelecidas no Contrato, acompanhou-se o funcionário responsável pelo transporte, indicado pela Prefeitura, na realização de cinco das quatorze rotas realizadas com ônibus escolar, não tendo sido verificado quilometragem inferior às quilometragens contratadas para as referidas rotas, constantes do contrato.

Registra-se que não foi possível a realização de entrevistas com os alunos beneficiários do transporte escolar, para aferir o nível de satisfação/insatisfação dos mesmos com o transporte oferecido, uma vez que, conforme informado pelo Secretário de Educação do Município, por meio do ofício of. NQ 80/2016 – SEMEDUC/Maragogi, de 4 de agosto de 2016, as aulas que estavam programadas para serem reiniciadas no dia 25 de julho, segundo o calendário do município, não haviam sido reiniciadas até esta data, por motivo de greve dos servidores da educação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta que número de veículos utilizados no transporte escolar, informado pelo município, é inferior ao que consta no contrato, e que houve despesas pagas indevidamente com recursos do Pnate.

É inegável, indiscutível, que a Prefeitura paga por rotas realizadas por Kombi, por Ducato e por Caminhonete 4x4.

A ausência dos mapas, no momento da inspeção da CGU, será suprida agora, com os referidos documentos elaborados e devidamente assinados pelos Secretários de Transportes e Educação.

Anexo, também, a proposta vencedora da licitação, na parte em que consta os veículos em questão cotados pela empresa contratada, o que demonstra a totalidade dos percursos realizados pelos transportadores terceirizados.

Por meio do Ofício nº 175/2016-GP, de 24 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação adicional:

“Visando complementar a reposta oferecida no dia 21/10, encaminhado expediente da SEMED justificando a elevação de rotas originariamente contratadas, no limite previsto no art. 65 da

Lei 8.666/93, Parecer do órgão de assessoramento jurídico da Prefeitura, considerando preenchidos os requisitos jurídicos e legais para aumento das despesas decorrentes da quantidade majorada de rotas para transporte de alunos, e o termo aditivo formalizando a inclusão dos novos percursos”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor apresentou uma relação de seis rotas realizadas por veículos tipo van/Kombi, van/Ducato e caminhonete, preenchendo a lacuna apontada com relação à essas rotas. No entanto, somadas às 14 já apresentadas, totaliza 20 rotas, sendo que o contrato discrimina 28 rotas, persistindo a inconsistência com relação à essas oito rotas.

Ressalta-se que não foi apresentada a documentação relativa a oito veículos, persistindo a incoerência entre os números apontados no contrato (28 veículos contratados) e o números de veículos informados pelo gestor, uma vez que anteriormente foram encaminhados os certificados de registro e licenciamento de veículos de vinte veículos, bem como encaminhada uma relação com vinte veículos.

2.2.7. Subcontratação dos serviços de transporte escolar sem previsão no edital e contrato.

Fato

Da análise da execução do contrato s/n celebrado entre o município de Maragogi e a empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), cujo objeto é a prestação de serviços de locação de veículos destinados ao transporte escolar, constatou-se que a empresa subcontratou, integralmente, o objeto do contrato.

Em consulta aos sistemas corporativos (Relação Anual de Informações Sociais -Rais – base de dados do exercício 2015), foi verificado que os condutores dos veículos utilizados para o transporte escolar dos alunos do ensino básico público durante o exercício 2014 e 2015 não possuíam vínculos empregatícios com a pessoa jurídica contratada para a locação de veículos (CNPJ 11.276.088/0001-95), e que a empresa no exercício de 2015 possuía apenas seis funcionários com carteira assinada, sendo três destes ocupantes da função de motorista, número insuficiente para execução do contrato.

Por meio de consulta aos dados do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, pôde-se constatar, ainda, que a empresa contratada possui dezoito veículos, sendo: um ônibus, duas van/Ducato, uma caminhonete, dois caminhões, duas van/Kombi e dez veículos de passeio. Acrescente-se que entre os veículos de propriedade da empresa não estão as vans e os ônibus utilizados para a realização de transporte escolar no Município, e que, conforme se verificou com relação aos funcionários, a quantidade de veículos de propriedade da empresa é insuficiente para execução do contrato.

De acordo com o artigo 72, da lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a seguir transcrito, a subcontratação dos serviços poderá ocorrer, de forma parcial, e dentro do limite previsto em contrato.

"Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração". (Original sem grifos)

Assim sendo, constata-se que a empresa Lotran Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.276.088/0001-95), contratada pela Prefeitura Municipal de Maragogi/AL para locação de veículos utilizados no transporte escolar aos alunos do ensino básico público, durante os exercícios 2014 a 2016, se utilizou de meios (veículos) e serviços de terceiros para prestação dos serviços de locação, podendo caracterizar uma terceirização informal, tendo em vista que a contratada não era proprietária dos veículos, bem como os condutores dos ônibus escolares não possuíam vínculos empregatícios com a pessoa jurídica contratada.

Ressalta-se que no parágrafo segundo da cláusula décima primeira do contrato consta como obrigação da contratada: *"Realizar com seus próprios meios, o objeto deste edital, de acordo com as necessidades do contratante"*, ou seja, no contrato não só não há previsão de subcontratação dos serviços de locação de veículos, como obriga que os serviços sejam prestados com seus próprios meios.

Dos fatos acima descritos, verificou-se que houve o repasse integral dos serviços de transporte escolar contratados pela Prefeitura Municipal de Maragogi/AL, descumprindo os termos previstos no art. 72 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O TCU, no Acórdão nº 7935-45/14-2 – Segunda Câmara, posicionou-se sobre o assunto da seguinte forma:

"[...] para ser considerada regular a previsão de subcontratação deve estar presente no edital e no contrato de prestação de serviços. Além disso, a subcontratação não pode ser total. O assunto encontra-se bem aprofundado no exame realizado no TC n. 007.449/2001-3, transcrito abaixo:

[...]

A regra consiste na impossibilidade de subcontratação dos serviços licitados pela Administração Pública. Entretanto, o próprio texto dá os contornos da exceção, ou seja da possibilidade de subcontratação da obra, serviço ou fornecimento: a) há de ser parte do objeto; b) dentro de determinado limite; c) aprovação pela Administração.

Os procedimentos licitatórios, com fundamento no art. 37, XXI, visam a permitir que a Administração contrate obras, serviços, compras e alienações com a proposta mais vantajosa, assegurando-se, contudo, igualdade entre os participantes, os quais deverão observar as exigências de qualificação técnica e econômica para o cumprimento das obrigações ajustadas.

Os licitantes deverão submeter-se à habilitação para participarem do certame licitatório, cuja documentação se relacionará à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.666/1993.

Observe-se que a habilitação é personalíssima, ou seja, a empresa a ser contratada com a Administração deve preencher requisitos de habilitação específicos e relativos à própria empresa, além de ofertar a proposta mais vantajosa para a Administração. A partir do caráter intuitu personae do licitante que celebra contrato com a Administração é que o instituto da subcontratação há de sofrer limitações e restrições, sob pena de descaracterizar a essência dos procedimentos licitatórios realizados pela Administração.

Primeiro, o objeto contratado não pode ser integralmente subcontratado. O art. 72 da Lei nº 8.666/1993 é explícito ao facultar a possibilidade de subcontratação de "parte da obra, serviço, ou fornecimento". Ora, se possível fosse a subcontratação total do objeto contratado, a natureza personalíssima do contrato estaria sendo mitigada, ou melhor, estaria sendo burlada, pois seria possível que terceiro que não tivesse preenchido os requisitos de habilitação previstos no art. 27 do Estatuto da Licitações pudesse, na prática, realizar serviços para a Administração e por ela ser remunerado, em total descompasso com a essência dos procedimentos licitatórios.

Segundo, ainda que possível a subcontratação de parte do objeto ajustado, há de se verificar a autorização por parte da Administração para que esse instituto ocorra. Deve-se ressaltar que, ainda que haja subcontratação de parte do ajuste, a empresa que contratou inicialmente com a Administração não deixa de ser responsável por prejuízo causado aos cofres públicos federais por parte da empresa subcontratada, pois ela se tornou co-responsável com a subcontratada.

Terceiro, nos ensinamentos de Jessé Torres Pereira Junior (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, Editora Renova, 2002, p. 694) "(...) poderá subcontratar se for em parte e desde que tal possibilidade houvesse sido prevista no ato convocatório e no contrato, vedada a inclusão, em regulamento, de autorização genérica para subcontratar, uma vez que a subcontratação terá de ser expressamente admitida em cada contrato, inclusive com a fixação de limite condizente com o objeto deste." (grifei) Assim, deve-se observar a previsão de subcontratação no instrumento convocatório do certame licitatório e no contrato celebrado com a empresa, nos termos dos arts. 78, IV, combinado com o art. 72, todos da Lei nº 8.666/1993. Registre-se que não havia previsão para subcontratação, seja no edital do certame, seja no contrato firmado".

Desta forma, constatou-se que houve a ocorrência de irregularidade na subcontratação integral dos serviços de transporte escolar no município de Maragogi/AL nos anos de 2014 a 2016, por contrariar a legislação que rege a matéria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A subcontratação dos serviços de transportes de nossos alunos não está prevista no instrumento contratual.

Na qualidade de Prefeito, recebo as informações de nossos servidores que processaram e julgaram a licitação, além dos que fiscalizaram, atestaram e pagaram os serviços, estando os mesmos, em tese, de conformidade com o contrato celebrado com a empresa contratada.

A ressalva da CGU assinala a existência de subcontratação dos serviços, sem que tenha ocorrido, concomitantemente, falha na efetiva operação das rotas e no enriquecimento da empresa contratada ou de seus condutores, o que minimiza, mas não elimina a responsabilidade da Prefeitura, que está tomando as seguintes providências:

1. Notificação da empresa contratada para regularização da falha informada pela CGU, no prazo de 15 dias corridos, sob pena de imputação das sanções administrativas previstas em lei;
2. Determinação para a Secretaria de Administração instaurar procedimento apuratório sumário visando levantar a autoria ou a existência de irregularidade praticada pela manutenção de serviço terceirizado sem o padrão exigido no contrato firmado com pessoa jurídica.

Saliento a inviabilidade de rescisão contratual sem a prestação da garantia do contraditório em favor do contratado, e que a hipótese de imediata substituição da frota ora em operação está descartada, em razão de potencial prejuízo aos alunos em vista da probabilidade de pessoa jurídica assumir o serviço, até o encerramento do ano letivo, tendo em seu acervo número suficiente de veículos disponíveis para atendimento à demanda municipal”.

Análise do Controle Interno

Em suas assertivas o gestor corrobora o entendimento da CGU/AL de que houve subcontratação dos serviços de transporte escolar, ao tempo em que elenca as medidas adotadas pela Prefeitura para apurar o fato constatado e regularizar a situação do contrato, demonstrando preocupação em não causar prejuízo aos alunos beneficiários do transporte escolar.

2.2.8. O Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Pnate.

Fato

Com o fim de verificar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs Fundeb) no acompanhamento da execução do fundo, procedeu-se a análise do ofício nº 01/2016, datado de 12 de janeiro de 2016, o qual foi encaminhado pelo Cacs Fundeb ao Secretário Municipal de Educação, solicitando a apresentação da documentação relativa à Prestação de Contas do Exercício de 2015. Não foi apresentado nenhum outro documento que evidenciasse a atuação do referido conselho junto à Secretaria no sentido de acompanhar as ações relativas ao Pnate.

Com relação à Prestação de Contas dos recursos do Pnate, verificou-se que a Prefeitura efetuou a prestação de contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas- SiGPC dos recursos referente aos exercícios de 2014 e 2015, bem como consta no referido sistema o registro de que houve a emissão pelo Cacs de Parecer conclusivo sobre as prestações de contas enviadas pelos gestores no sistema SiGPC – Contas Online.

Foram analisadas as atas das reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs Fundeb) referentes ao período de janeiro de 2014 a maio de 2016, disponibilizadas pelo gestor, nas quais não há qualquer registro sobre assuntos relacionados à execução do Pnate.

Ademais, em que pese o Cacs Fundeb tenha encaminhado os Pareceres conclusivos sobre as prestações de contas, referentes aos exercícios de 2014 e 2015, as atas das reuniões relativas aos exercícios de 2014 e 2015, retromencionadas, nem mesmo fazem menção à análise desses processos de prestação de contas. Esses fatos evidenciam que não há um efetivo acompanhamento pelo Cacs da execução do Pnate.

Com relação à composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, da análise das portarias de nomeação dos seus membros, disponibilizadas pelo gestor, verificou-se que a composição do (Cacs) de Maragogi está de acordo com a prevista no inciso IV, do parágrafo primeiro do artigo 24 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

Ressalta-se que, em consulta ao sítio do FNDE, foi constatado que os dados cadastrais dos membros do Cacs estão devidamente atualizados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

"O Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS tem seu disciplinamento na Lei 11.494, de 20/06/2007.

Sobre o CACS de Maragogi, à luz da Lei 11.494/2007, e diante dos apontamentos consignados no Relatório Preliminar, temos a informar que:

- a) sua criação ocorre mediante legislação específica (portanto, não necessariamente deve ser constituído por lei ordinária/complementar/delegada) -art. 24,§1º;
- b) é composto por 9 membros, sendo SOMENTE 2 representantes do Poder Executivo Municipal - art. 24, § 1o, inciso IV, 'a';
- c) os demais integrantes devem ser indicados pelos seus respectivos representantes, sem ingerência do Poder Executivo Municipal - art. 24, § 3o;
- d) não houve contestação da CGU quanto a eventual impedimento de integrante qualificado como representante do Poder Executivo Municipal - art. 24, § 5o;
- e) não houve contestação da CGU quanto à escolha do Presidente do CACS ser integrante qualificado como representante do Poder Executivo Municipal - art. 24, § 6o;
- f) não houve contestação da CGU quanto à suposta perseguição, por parte do Poder Executivo Municipal, de integrantes das classes docente e técnico administrativo pelo Poder Executivo Municipal - art. 24, § 8o, inciso IV;
- g) compete aos seus 9 integrantes, sendo somente 2 indicados pelo Poder Executivo Municipal, sendo dos 7 restantes o nomeado para Presidente do Colegiado:
 - supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual (art. 24, § 9o);

- acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE (art. 24, § 15);

h) não houve contestação da CGU quanto à eventual omissão do Poder Executivo Municipal para fins de disponibilização de recursos ao Colegiado a fim de provê-lo de condições mínimas de efetivo funcionamento - art. 24, § 10;

i) não houve contestação da CGU quanto à eventual sonegação de informações/documentos, pelo Poder Executivo Municipal, embarçando o bom e regular funcionamento do Colegiado - art. 25.

Este elenco de assertivas demonstra que a Prefeitura não impede o funcionamento do CACS, não constrange ou assedia os seus integrantes e não **tem poder** de comando e execução de suas **atividades**, denotando imparcialidade e independência perante o Poder Executivo Municipal.

Neste sentido, qualquer falha porventura detectada pela CGU deve ser remetida a todos os integrantes do CACS, pois possuem atribuições e responsabilidades para resolverem as impropriedades concernentes à sua atuação.

Para tanto, remeto aos verdadeiros destinatários da constatação da CGU, que são os integrantes do CACS, os quais detêm competência legal para dirimirem as falhas registradas no Relatório Preliminar".

Análise do Controle Interno

Em que pese o ofício nº 17547/2016/NAC2/AL/Regional/AL-CGU, de encaminhamento deste relatório, ter sido remetido à Prefeitura Municipal de Maragogi em 10 de outubro de 2016, verificou-se que, somente em 21 de outubro de 2016, o Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Maragogi/AL tomou conhecimento do referido relatório, o qual lhe foi remetido pela Prefeitura, por meio do Ofício nº 173/2016-GP, de 18 de outubro de 2016, no qual foi solicitado que o mesmo apresentasse manifestação acerca do fato relatado pela CGU-R/AL.

Ressalte-se que não foi encaminhada nenhuma manifestação do referido Conselho a esta Regional com o fim de justificar a constatação em comento.

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, tendo ocorrido o pagamento indevido de despesas com recursos do programa no valor de R\$ 50.600,00, referente ao pagamento de despesas com veículos que não constavam no contrato de transporte escolar.

Quanto à execução contratual, identificou-se que ocorre a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar, sem previsão no edital que gerou a ata de registro de preços e apesar de vedada expressamente no contrato.

Com relação aos veículos utilizados no transporte escolar no município de Maragogi, os mesmos não atendem aos requisitos legais estabelecidos no artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro, estando em desacordo com os normativos do Programa, possuindo, em sua maioria, mais de 10 anos de uso, em descumprimento de cláusula contratual.

Em face dos exames realizados, identificou-se que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs) não atua efetivamente no acompanhamento da execução do Pnate.

Ressalta-se que em virtude da greve ocorrida na área da Educação no município de Maragogi, no período analisado, não foi possível realizar entrevistas com os usuários do transporte escolar a fim de aferir o nível de satisfação destes com o transporte ofertado.

Ordem de Serviço: 201602411

Município/UF: Maragogi/AL

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MARAGOGI GAB PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 449.791,32

1. Introdução

Esta ação de controle teve por objetivo verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos federais do Bloco de Vigilância em Saúde descentralizados para o Fundo Municipal de Saúde de Maragogi/AL e aplicados em ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti*. O escopo do trabalho compreende a avaliação das ações realizadas pelo município na execução dos recursos do Bloco da Vigilância em Saúde transferidos entre janeiro de 2015 e junho de 2016. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016.

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 Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (Sies) não está sendo utilizado adequadamente pelo município.

Fato

Constatou-se que o município de Maragogi/AL não utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (Sies) para o controle e a movimentação dos inseticidas/larvicidas utilizados nas ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Embora conste na Nota Técnica nº 01/2016 – Respostas às solicitações de fiscalização – Bloco Vigilância em Saúde, de 27 de julho de 2016, a informação de que o controle de estoque e do consumo médio de inseticidas e biolarvicidas utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti* é feito manualmente, verificou-se que o município de Maragogi/AL não dispõe de controles de estoque, entrada e saída dos insumos.

Quando da inspeção “in loco” no prédio da vigilância epidemiológica, realizada no dia 03 de agosto de 2016, a quantidade de inseticidas/larvicidas em estoque era de três quilos e cem gramas de Sumilarv 0,5 G (Pyriproxyfen).

Segundo informações da Coordenadora de Vigilância Epidemiológica, o inseticida/larvicida utilizado é o fornecido pela Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas (Sesau) e que no ano de 2015, mesmo havendo atraso na distribuição dos insumos por parte da Sesau, por desabastecimento no Estado, o município não teve suas ações prejudicadas por já haver recebido uma quantidade suficiente às atividades desse período.

Convém, destacar, que a ausência de controles impossibilita avaliar se a quantidade de insumos disponibilizados pela Sesau para o município está sendo suficiente para atender a demanda sem ocasionar faltas que venham a prejudicar a execução das ações de combate ao vetor, ou perdas de produtos por validade vencida pela não utilização.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de entrada e saída é uma ferramenta útil para avaliar o volume de inseticida disponível para cobertura das áreas de risco.

Reconhece-se, portanto, a implantação de controle de entrada e saída, acompanhada de avaliação quantitativa e qualitativa (validade e eficácia do produto) do atual produto sob nossa guarda, e a estimativa de consumo, de modo que seja tempestivamente solicitado à SESAU reforço no estoque, visando a continuidade da parceria institucional de combate ao vetor.

Assim sendo, levei o fato ao Secretário de Saúde, para providências de sua alçada.”

Análise do Controle Interno

O gestor apenas ratifica a situação apontada no fato e, por intermédio do Memorando nº 026/2016, de 20 de outubro de 2016, solicita à Secretária Municipal de Saúde a implantação de controle para os insumos recebidos da Secretaria Estadual de Saúde.

2.2.2. Falta de boletins com registros dos dados epidemiológicos relativos aos casos de doenças provocadas pelo mosquito *Aedes Aegypti* para divulgação pelo município à população.

Fato

Por meio da Solicitação de Fiscalização SAÚDE-02/2016, datada de 04 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL foi instada a informar se divulga periodicamente o

número total de casos registrados e confirmados das doenças relacionadas com o mosquito *Aedes Aegypti* à população, bem como apresentar os últimos boletins epidemiológicos. Mediante documento datado de 04 de agosto de 2016, a Coordenadora de Vigilância Epidemiológica informou que o município divulga a situação dos casos de dengue através da rádio local e carro de som, não fazendo divulgação através de boletim epidemiológico nos últimos anos.

Registre-se que o município não apresentou os boletins com registros dos dados epidemiológicos relativos ao período examinado (janeiro de 2015 a junho de 2016).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta a falta de boletins com registros dos dados epidemiológicos relativos aos casos de doenças provocadas pelo mosquito *Aedes Aegypti* para divulgação pelo município à população.

A estratégia de divulgação dos indicadores epidemiológicos por meio da rádio levou em conta o alcance do maior número de cidadãos potencialmente informados, dada a alta audiência deste meio de comunicação local.

Os boletins epidemiológicos existem, e solicitei ao Secretário de Saúde realizar sua imediata divulgação por meio impresso, a ser afixado nas dependências da Secretaria e na sede da Prefeitura, contendo as informações da Vigilância Epidemiológica relativas às doenças provocadas pelo mosquito *Aedes Aegypti*.”

Análise do Controle Interno

Embora o gestor informe a existência dos boletins epidemiológicos, os mesmos não foram apresentados, restando confirmada a situação exposta no fato. O gestor anexou cópias dos Memorandos nº 027/2016 e 030/2016, datados de 20 de outubro de 2016, encaminhados a Secretária Municipal de Saúde solicitando a “divulgação dos indicadores epidemiológicos nas dependências da secretaria municipal de saúde e na sede da prefeitura, com afixação em local de fácil acesso à população”. Quanto à afirmação de que existem boletins epidemiológicos convém ressaltar que os mesmos não foram apresentados.

2.2.3. Ausência de controle de utilização dos veículos.

Fato

Verificou-se que o município de Maragogi/AL não dispõe de controle de uso dos veículos destinados às ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* (entrada e saída da garagem, saída dos veículos x serviços realizados). Conforme relação disponibilizada e verificação “in loco”, constatou-se que a Secretaria Municipal de Saúde de Maragogi dispõe de dois veículos para utilização nas ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, sendo eles uma Kombi placa KLS - 3538, ano 2008/2009, locada pelo município com recursos do Fundo Municipal de Saúde, e uma motocicleta Honda/NXR150 BROS, placa ORK - 5596, ano 2013/2014, cedida pela Sesau.

Cabe registrar que, segundo a Coordenadora da Vigilância Epidemiológica esses veículos, além de impróprios, não são suficientes para atender a demanda do município tendo em vista a extensa área rural com 22 assentamentos de difícil acesso e um intenso crescimento populacional e de imóveis nos últimos anos nos distritos de São Bento, Barra Grande e Peroba/Ponta de Mangue. Informou, ainda, da necessidade de um veículo com capacidade de quinze ou mais lugares para transporte dos agentes quando da realização das ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* e de um veículo aberto e com tração, para desenvolver as ações na zona rural e transportar os inseticidas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta ausência de controle de utilização dos veículos, mas põe em relevância, a bem da verdade, a informação da Coordenadora Municipal da Vigilância Epidemiológica quanto à desproporção entre a área percorrida pelos agentes de endemias e os tipos de veículos colocados à disposição pela Prefeitura.

Neste sentido, solicitei ao Secretário de Saúde que estabeleça com a sua auxiliar imediato e o Secretário de Transporte, se ainda não existe, plano de ação emergencial para organização de rotas com uso de veículos com capacidade apropriada ao deslocamento do pessoal nas áreas a serem vistoriadas, mesmo sendo originários de outras Secretarias, mas que tal cessão excepcional não prejudique as atividades rotineiras.

E em um segundo momento, sonde a Secretaria de Finanças quanto à viabilidade orçamentário-financeira para aquisição ou locação de veículo(s) (neste caso, observando o disposto no art. 65 da Lei 8.666/93 em contrato em vigor com a LOTRAN), para atendimento apropriado às ações de vigilância epidemiológica.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo gestor apenas corrobora o fato apontado.

2.2.4. Comprometimento das ações de combate ao mosquito por inadequação no armazenamento dos insumos com risco de perda, contaminação e outros.

Fato

Durante inspeção no prédio onde funciona a vigilância epidemiológica, verificou-se que as condições de armazenamento dos insumos utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti* não são adequadas visto que os inseticidas/larvicidas estão estocados num ambiente empoeirado, junto com materiais diversos e equipamentos, guardados em caixa sobre o piso em vez de estarem sobre prateleiras ou estrados, em desacordo com o disposto no Manual de Armazenamento de Produtos Fitossanitários. Cabe destacar que a inadequação no armazenamento dos insumos pode ocasionar risco de perdas por contaminação e outros eventos.



Fotos – Inseticidas/larvicidas armazenados no chão junto com materiais diversos, Maragogi (AL) em 03 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta comprometimento das ações de combate ao mosquito por inadequação no armazenamento dos insumos com risco de perda, contaminação e outros.

Reconheço que as condições de armazenamento dos insumos precisam ser melhoradas, e por isso intimei o Secretário de Saúde alocar o material em local seguro, arejado, sobre estrados e de acesso restrito somente àqueles atuantes na Vigilância Epidemiológica.”

Análise do Controle Interno

O gestor apenas ratifica o fato apontado e, por intermédio do Memorando nº 028/2016, datado de 20 de outubro de 2016, solicita que a Secretária Municipal de Saúde adote providências para solucionar a falha apontada.

2.2.5. Falhas no cadastramento dos ACE no SCNS.

Fato

Conforme relação disponibilizada pelo município, e em consulta ao Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES), observou-se a existência de dois Agentes de Combate às Endemias (ACE) CNS ***285***740*** e ***285***880***, cadastrados com o código de Classificação Brasileira de Ocupação (CBO) 5151-20 - Visitador Sanitário na Unidade de Vigilância Sanitária e Ambiental, quando deveriam estar cadastrados sob o código 5151-40 – Agente de Combate às Endemias (ACE), cargo para o qual foram nomeados. Constam ainda registrados no SCNES como Agente de Combate às Endemias o

CNS n° ***406***442*** e CNS n° ***202***815***, os quais não estão na relação dos ACE apresentada.

Destaque-se que de acordo com o disposto no Parágrafo único, do Artigo 2º, da Portaria n° 535, de 30 de março de 2016, o prazo máximo para os gestores municipais do Sistema Único de Saúde (Sus) cadastrarem os seus ACE no código definitivo de Classificação Brasileira de Ocupação (CBO) 5151-40 – Agente de Combate às Endemias, estabelecido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), seria até 31 de julho de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta falhas no cadastramento dos ACE no SCNS.

[...]

Para solução da falha formal, solicitei ao Secretário de Saúde que mobilize seus técnicos visando à retificação do código CBO dos dois ACE, seja eletronicamente e, caso seja inviável, por expiração do prazo previsto na Portaria 535/2016, de modo oficial, comunicando formalmente a falha ao gestor do Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).”

Análise do Controle Interno

Embora o gestor tenha encaminhado o Memorando n° 031/2016, datado de 20 de outubro de 2016, à Secretária Municipal de Saúde solicitando a atualização do CBO dos dois ACE citados no fato, até a data da análise da manifestação, 26 de outubro de 2016, tal atualização ainda não havia sido procedida no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES). Ressalte-se que não houve manifestação sobre os ACE CNS n° ***406***442*** e CNS n° ***202***815*** que constam registrados no SCNES e não foram citados na relação dos profissionais disponibilizada pelo município.

2.2.6. Ausência de Plano de Contingência da dengue e demais doenças causada pelo mosquito Aedes Aegypti.

Fato

Instado por meio da Solicitação de Fiscalização SAÚDE-02/2016 a informar se possuía plano de contingenciamento para o período examinado (janeiro de 2015 a junho de 2016) e, em caso positivo apresentar o documento, o município de Maragogi/AL disponibilizou apenas o Plano Municipal de Contingência/2015, não sendo apresentado o plano de contingenciamento para o exercício de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta ausência de Plano de Contingência da dengue e demais doenças causadas pelo mosquito *Aedes Aegypti*.

Inexiste Plano de Contingência, versão 2016, que nortearia a atuação municipal no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Infelizmente, não será possível providenciar um Plano a vigor somente no último bimestre do ano, razão pela qual DETERMINEI ao Secretário de Saúde a formulação de um Plano de Contingência para 2017, a partir dos resultados esperados e alcançados em 2016.”

Análise do Controle Interno

O gestor apenas ratifica o fato apontado e, por intermédio do Memorando nº 029/2016, de 20 de outubro de 2016, encaminhado à Secretária Municipal de Saúde, determina que seja formulado um Plano de Contingência para o exercício de 2017.

2.2.7. Instalações inadequadas, mobiliários em condições precárias e falta de materiais.

Fato

Durante inspeção no prédio onde funciona a vigilância epidemiológica, observou-se que o espaço é pequeno, o ambiente se encontrava empoeirado, materiais diversos amontoados nos ambientes, e que os mobiliários existentes se apresentavam em estado precário, com arquivos e prateleiras de aço quase que totalmente cobertos por ferrugem, conforme demonstrado a seguir.



Fotos – Materiais diversos amontoados num dos ambientes, Maragogi(AL) em 03 de agosto de 2016.



Foto – Prateleira do setor de endemias, Maragogi (AL) em 03 de agosto de 2016 .

Foto – Armário de aço do setor de endemias, Maragogi (AL) em 03 de agosto de 2016.

Fotos – Materiais diversos armazenados no ambiente onde seria a copa, Maragogi (AL) em 03 de agosto de 2016.

Além disso, verificou-se que o setor de epidemiologia/endemias não dispõe de microscópio para realização das análises. Questionado, o Coordenador de Endemias informou que, apenas quando necessário, utilizam o laboratório do Posto de Saúde Eurico Wanderlei para examinar as lâminas do Programa de Controle da Esquistossomose (PCE).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta instalações inadequadas, mobiliários em condições precárias e falta de materiais.

O espaço utilizado pela Coordenação de Vigilância Epidemiológica requer organização, e como não tinha conhecimento do estado a que precariamente se mantém, DETERMINEI

que o Secretário de Saúde promova a imediata melhoria no ambiente alojado a Coordenação, dotando as instalações de infraestrutura em condições de seu bom funcionamento.”

Análise do Controle Interno

Corroborando o fato apontado, o gestor encaminha à Secretária Municipal de Saúde o Memorando nº 032/2016, datado de 20 de outubro de 2016, solicitando providências para que a falha apontada seja solucionada.

2.2.8. Análise da capacitação para os Agentes de Combate às Endemias (ACE).

Fato

Conforme relação disponibilizada, o município de Maragogi/AL dispõe de 21 Agentes de Combate às Endemias no seu quadro funcional, sendo vinte efetivos e um cedido pelo Ministério da Saúde, assim distribuídos: dezessete em trabalho de campo (PNCD), um coordenador, um supervisor, um laboratorista e uma digitadora/estatística.

Tendo sido instado, por meio da Solicitação de Fiscalização SAÚDE/01, a apresentar comprovantes de participação dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) em curso introdutório de formação inicial e continuada, foram apresentados os certificados dos cursos ministrados aos agentes em exercício no município e também disponibilizada uma lista de frequência da capacitação realizada pela Escola Técnica de Saúde Professora Valéria Hora (ETSAL) em julho de 2016.

2.2.9. Verificação da aplicação dos recursos financeiros destinados ao bloco de vigilância em saúde.

Fato

Na análise dos valores transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Municipal de Saúde do município de Maragogi/Alagoas, referente ao Bloco Vigilância em Saúde, não foram identificados, no período analisado (01 de janeiro de 2015 a 31 de junho de 2016), saldos residuais significativos na conta nº 006224004-1, Agência 3544, da Caixa Econômica, o que indica que a aplicação dos recursos tem sido realizada de modo tempestivo.

Quadro – Recursos federais da Vigilância em Saúde recebidos pelo Município no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de junho de 2016.

Recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Matriz de Camaragibe/AL relativos às ações de vigilância em saúde.	2015	2016
	Valor (R\$)	Valor (R\$)
Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS)	164.379,30	118.595,01
Incentivos pontuais para ações de serviços de vigilância em saúde (IPVS)	23.569,19	26.696,49
Incentivos as ações de vigilância, prevenção e controle das DST/Aids e hepatite virais (PVVS)	32.140,32	24.105,24
Programa de qualificação das ações de vigilância em saúde (PVVS)	15.712,80	
Fortalecimento de políticas afetas à atuação da estratégia de ACE -5%		1.622,40
Assistência Financeira complementar – ACE – 95%		30.825,60
Ações contingenciais de vigilância em saúde (PVVS)	6.223,75	5.921,22
Total (R\$)	242.025,36	207.765,96

Fonte: Sítio do Fundo Nacional de Saúde (<http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaSimpl>) acessado em 02 de setembro de 2016.

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

Período 01 janeiro a 31 de dezembro de 2015			Período 01 janeiro a 31 de julho de 2016			Saldo Final R\$ (D)	Percentual (D/(A+B+C))*100
Saldo inicial R\$ (A)	Total dos valores transferidos do FNS - R\$ (B)	Total dos valores dos rendimentos - R\$ (C)	Saldo inicial R\$	Total dos valores transferidos do FNS - R\$ (B)	Total dos valores dos rendimentos - R\$ (C)		
34.833,21	242.025,36	2.276,26	1.155,51	207.765,96	1.263,39	7.942,85	1,63%

Fonte: Extratos bancários e consulta ao Fundo Nacional de Saúde (<http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaSimpl>.)

3. Conclusão

Em face do apresentado neste relatório, conclui-se que os recursos federais do Bloco de Vigilância em Saúde transferidos para o município de Maragogi/AL têm sido aplicados de modo tempestivo na execução das ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* transmissor dos vírus da dengue; o município não estava utilizando o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (Sies) para controle e movimentação dos inseticidas utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*; há ausência de controles de estoque relacionados aos insumos e da utilização dos veículos disponibilizados para as ações de combate ao vetor; e há instalações inadequadas, mobiliários em condições precárias e veículos insuficientes para a realização das ações.

Ordem de Serviço: 201602492

Município/UF: Maragogi/AL

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MARAGOGI

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A presente fiscalização teve por objetivo avaliar a execução das ações de saúde relativas ao funcionamento da Unidade de Pronto Atendimento – UPA localizada no município de Maragogi, Estado de Alagoas.

Foram examinados os seguintes itens: i) financiamento da UPA por parte dos três entes federativos (município, Estado e União); ii) estrutura física da UPA, compreendendo as instalações, os materiais e equipamentos e os medicamentos dispensados; iii) recursos humanos da UPA; e iv) funcionamento da UPA (avaliação do atendimento prestado à população).

Os trabalhos de campo da fiscalização ocorreram entre 01 e 03 de agosto, tendo o escopo de exame sido relativo ao funcionamento da UPA no mês de junho de 2016 (mês imediatamente anterior ao envio das solicitações de fiscalização). As principais técnicas de auditoria empregadas foram: análise documental, entrevistas individuais, inspeções *in loco* e observação direta.

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. Financiamento da UPA.

Fato

A UPA Santo Antônio, em Maragogi/AL, entrou em operação ao final de fevereiro de 2016, não tendo sido habilitada pelo Ministério da Saúde até o período de realização dos trabalhos de campo da equipe de fiscalização (primeira semana de agosto), motivo pelo qual ainda não havia recebido qualquer repasse de recurso federal para o custeio de suas atividades.

Segundo informações fornecidas pela Prefeitura Municipal, uma equipe do Ministério da Saúde esteve na UPA em meados de julho deste ano para proceder à habilitação.

De acordo com a Resolução CIB/Alagoas nº 27, de 12 de abril de 2010, o custeio da UPA deverá ser de 50% da União (por meio do Ministério da Saúde), 25% do Estado e 25% do município.

Segundo informações prestadas pela Prefeitura Municipal, de abril até julho de 2016 foram repassadas à UPA, pelo Governo do Estado de Alagoas, três parcelas de R\$ 255 mil, totalizando o montante de R\$ 765.000,00. Com relação aos desembolsos efetuados pelo município, foi encaminhada à equipe de fiscalização uma planilha informando a realização de pagamentos de despesas da UPA (administrativas e compras de medicamentos) que totalizaram o valor de R\$ 224.031,41 no exercício de 2016. Os gestores do município informaram que o Governo do Estado de Alagoas se comprometeu a cobrir os repasses da União enquanto estes não forem iniciados.

2.1.2. Estrutura da UPA.

Fato

Por meio de inspeção realizada na UPA Santo Antônio, em 02 de agosto de 2016, constatou-se que a estrutura física é adequada e encontra-se em boas condições de funcionamento. Não existe sala de arquivo de prontuário médico, tendo em vista ser este informatizado. Não há um local específico para armazenamento do material de limpeza, atualmente tem sido usado para este fim um cômodo externo que foi projetado originalmente para acomodar o motor do vácuo. Não há laboratório de patologia clínica na Unidade, uma vez que este serviço de apoio ao diagnóstico é terceirizado. Quando há necessidade de realização de algum exame, um técnico do laboratório terceirizado é contatado por telefone para comparecer à UPA e colher o material. Existem atualmente oito leitos em funcionamento na Unidade, sendo cinco para observação, dois para emergência e um para isolamento.

2.1.3. Falta de medicamentos na UPA.

Fato

Por meio de inspeção realizada na UPA Santo Antônio, em 02 de agosto de 2016, constatou-se a inexistência dos seguintes medicamentos exigidos pela Portaria GM/MS nº 2048/2002: bupivacaína, cefalexina, clorafenicol, digoxina, flumazenil, metilprednisolona, metropolol e verapamil. Os demais medicamentos da relação mínima do Ministério da Saúde foram identificados, estando com o abastecimento normal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU detectou falta de medicamentos na UPA.

De um total de 81 medicamentos constantes do item 2.6 do Capítulo III do Anexo do Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência, aprovado pela

PORTARIA MS Nº 2048, de 5/11/2002, não foram encontrados 8 medicamentos: bupivacaína, cefalexina, clorafenicol, digoxina, flumazenil, metilprednisolona, metropolol e verapamil.

Diante do exposto, solicitei ao Secretário de Saúde providências para imediata reposição destes medicamentos, procedendo à interlocução com a direção do hospital visando comunicação prévia quando o estoque de medicamentos estiver em nível crítico, para atendimento por até 7 dias, considerando o histórico médio das retiradas no depósito.”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal reconheceu a falha identificada pela equipe de fiscalização e comprometeu-se a solucioná-la.

2.1.4. Inexistência de drenos para tórax na UPA.

Fato

Por meio de inspeção realizada na UPA Santo Antônio, em 02 de agosto de 2016, constatou-se a inexistência de drenos para tórax, item que faz parte da lista de equipamentos mínimos exigidos pela Portaria GM/MS nº 2048/2002. Os demais materiais e equipamentos foram identificados e encontram-se em perfeitas condições de uso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU detectou falta de drenos para tórax na UPA.

De um total de 69 materiais constantes do item 2.5 do Capítulo III do Anexo do Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência, aprovado pela PORTARIA MS Nº 2048, de 5/11/2002, não foi encontrado 1 material: drenos para tórax.

Diante do exposto, solicitei ao Secretário de Saúde providências para imediata aquisição de drenos para tórax, procedendo à interlocução com a direção do hospital visando comunicação prévia quando o estoque de materiais estiver em nível crítico, para atendimento por até 7 dias, considerando o histórico médio das retiradas no depósito.”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal reconheceu a falha identificada pela equipe de fiscalização e comprometeu-se a solucioná-la.

2.1.5. Falhas na regulação do acesso à assistência à saúde.

Fato

Segundo informações coletadas junto à Secretaria Municipal de Saúde de Maragogi, não existe documento que formalize a regulação do SUS para atendimento e encaminhamento dos pacientes da UPA Santo Antônio. Os casos de emergência são estabilizados e encaminhados para o Hospital Geral do Estado de Alagoas (HGE). Com relação aos pacientes que necessitam de acompanhamento em clínica médica e pediatria, não há definição de protocolo para o encaminhamento. A direção da UPA informou, em 08 de agosto de 2016, que se encontra em curso uma avaliação da Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas (Sesau/AL) para a definição de uma unidade hospitalar de retaguarda para a UPA em Maragogi.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU detectou falhas na regulação do acesso à assistência à saúde.

Solicitei que o Secretário de Saúde, conjuntamente com o Diretor da UPA Santo Antônio, entre em contato com a SESA/AL visando serem informados sobre o estágio da avaliação desta na definição de uma unidade hospitalar de retaguarda para a UPA em Maragogi.”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal reconheceu a falha identificada pela equipe de fiscalização e comprometeu-se a solucioná-la.

2.1.6. Análise sobre o acesso espontâneo à UPA.

Fato

Não foi constatada interrupção no funcionamento da UPA Santo Antônio nem negação de atendimento a pacientes no período sob análise, a saber, junho de 2016.

2.1.7. Análise sobre o tempo de espera e a classificação de risco.

Fato

A UPA Santo Antônio utiliza um método de acolhimento e classificação de risco dos pacientes baseado no Protocolo de Manchester. Os pacientes que adentram a Unidade são acolhidos na recepção por um técnico em enfermagem, responsável pela coleta dos dados cadastrais e pela primeira observação e anotação dos sintomas informados pelo paciente. Posteriormente, este é encaminhado para uma triagem realizada por um profissional de enfermagem que, após realização de questionamentos e coleta dos sinais vitais, representa a gravidade do estado de saúde do paciente por meio de pulseiras com as seguintes cores e finalidades:

- a) Vermelha (sem espera, entrada imediata): emergência com atendimento imediato (traumas e outras complicações mais graves). O paciente adentra a UPA diretamente

pela ala vermelha, sendo geralmente conduzido por terceiros (ambulâncias, SAMU, Corpo de Bombeiros, etc). Existe inversão da ordem natural de classificação: o paciente é primeiramente atendido e só depois seus dados são coletados para registro no sistema.

b) Amarela Consultório (com uma tolerância de espera de 50 minutos): para pacientes que necessitam de atendimento urgente, mas podem aguardar pela consulta com o médico.

c) Amarela Observação: pacientes que necessitam de atendimento urgente e não podem esperar, devido ao agravamento de seus sintomas. São encaminhados diretamente para a emergência.

d) Verde (com uma tolerância de espera de 120 minutos): para pacientes com menor gravidade e que podem aguardar por mais tempo ou até mesmo serem encaminhados pelo profissional médico ou da classificação para um PSF de sua região.

e) Azul (com uma tolerância de espera de 120 minutos): pacientes sem qualquer gravidade, que podem aguardar mais tempo e geralmente são encaminhados para o PSF de sua região para um devido acompanhamento do seu estado de saúde.

Não foi possível calcular o tempo médio de espera para atendimento dos pacientes em cada uma das classificações de risco, uma vez que o sistema de informática utilizado pela UPA, denominado Klinikos, não gera relatórios com essa informação. Só é possível recuperar o horário de atendimento de cada paciente durante o dia. Todavia, como esses dados não puderam ser exportados em formato compreensível por máquina, restou inviável a realização de cálculos para determinação do tempo médio de espera pela equipe de fiscalização da CGU. Apesar disso, alguns outros indicadores do funcionamento da UPA em Maragogi/AL puderam ser calculados, os quais são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 01: Indicadores calculados para o funcionamento da UPA Santo Antônio, em Maragogi/AL – dados do mês de junho de 2016.

Indicador	Fórmula	Valor apurado
Quantidade média de atendimentos diários	<i>Total de atendimentos no mês/dias no mês</i>	100,33 atendimentos/dia
Produtividade média da UPA	<i>Total de atendimentos no mês/HH de médicos no mês</i>	2,09 atendimentos/hora
Percentual de pacientes classificados na categoria “Azul”	<i>Quantidade de pacientes classificados na categoria/Total de pacientes atendidos</i>	23,87%
Percentual de pacientes classificados na categoria “Verde”	<i>Quantidade de pacientes classificados na categoria/Total de pacientes atendidos</i>	56,90%
Percentual de pacientes classificados na categoria “Amarelo Consultório”	<i>Quantidade de pacientes classificados na categoria/Total de pacientes atendidos</i>	16,90%
Percentual de pacientes classificados na categoria “Amarelo Observação”	<i>Quantidade de pacientes classificados na categoria/Total de pacientes atendidos</i>	2,27%
Percentual de pacientes classificados na categoria “Vermelho”	<i>Quantidade de pacientes classificados na categoria/Total de pacientes atendidos</i>	0,07%

2.1.8. Avaliação dos recursos humanos da UPA.

Fato

Por meio de análise das folhas de ponto e das entrevistas com os gestores da UPA Santo Antônio, em Maragogi/AL, pôde-se concluir que não houve, para o mês avaliado (junho de 2016), algum dia em que a Unidade funcionou com menos de 2 médicos ou sem um enfermeiro.

Verificou-se também que a UPA dispõe de atendimento pediátrico 24h e que as ações de capacitação em urgência e emergência são realizadas pelo coordenador de enfermagem da Unidade.

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

A partir dos exames realizados no âmbito da UPA Santo Antônio, localizada no município de Maragogi/AL, pôde-se concluir que a UPA vem funcionando regularmente, com boas condições de trabalho, tanto em termos de estrutura física quanto em termos de disponibilidade de pessoal qualificado para o atendimento de média complexidade em saúde da população abrangida. As falhas encontradas pela equipe de fiscalização foram as relativas à inexistência de drenos de tórax e de determinados medicamentos, bem como a ausência de uma estrutura formal clara e efetiva de regulação das ações de saúde no âmbito do Estado de Alagoas.

Ordem de Serviço: 201602471

Município/UF: Maragogi/AL

Órgão: MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MARAGOGI GAB PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016, sobre a aplicação dos recursos do 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade no município de Maragogi/AL.

A ação fiscalizada destina-se a verificar o uso/aplicação dos recursos repassados fundo a fundo e sua utilização pela Secretaria de Assistência Social do município de Maragogi/AL nas ações dos serviços de proteção social básica e especial de média complexidade.

Para análise das despesas realizadas com recursos destinados ao serviço de proteção social básica e serviço de proteção social especial de média complexidade, foram examinados os extratos das contas correntes nº 13.292-6, 14.406-1, 13.292-2, 16.511-5 e 16.510-7, agência 4021-5, do Banco do Brasil. Para melhor entendimento dos resultados, porém, importa antes fazer as seguintes observações:

a) No período de janeiro de 2015 até maio de 2016, os recursos do serviço de proteção social básica eram creditados nas contas 13.292-6, 14.406-1 e os do serviço de proteção social especial de média complexidade eram creditados na conta 13.292-2, agência 4021-5 do Banco do Brasil, sendo que a partir de maio de 2016 passaram para as contas 16.511-5, e 16.510-7, respectivamente.

As citadas contas receberam e movimentaram os recursos do Centro de Referência da Assistência Social/CRAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo/SCFV e Centro de Referência Especializado em Assistência Social/CREAS.

b) Foram analisados os processos de pagamento, por amostragem, relativos aos débitos constantes nos extratos bancários referentes aos meses da amostra agosto, outubro e dezembro de 2015, bem como o período entre janeiro e junho de 2016.

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. Desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados ao serviço de proteção social básica e do serviço de proteção social especial de média complexidade no montante de R\$ 8.149,00.

Fato

Verificou-se que o município utilizou recursos dos serviços de proteção social básica e de proteção social especial de média complexidade para pagamento de despesas com almoços no montante de R\$ 10.749,01 cujo fins não se coadunam com os objetivos dos serviços.

Tabela 7 – Pagamento de almoços.

Descrição	Data Pagto.	Fornecedor/CNPJ	Nota Fiscal	Valor (R\$)
159 almoços destinados a equipe do Cras	30/12/2015	14.535.666/0001-59	000.000.057	2.384,00
87 almoços destinados a equipe do Creas	30/12/2015		000.000.054	1.300,00
58 almoços Creas	30/12/2015		000.000.055	865,01
120 almoços SCFV	10/12/2015	02.711.236/0001-61	003083	3.600,00
*Confraternização grupo de mulheres - SCFV	17/12/2017		003087	2.600,00
Total (R\$)				10.749,01

*Não contém a especificação/quantitativo

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro, de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Reconheço que a Secretaria de Assistência Social extrapolou nos gastos, realizados em fins de 2015, com o fornecimento de refeições, à exceção daquele destinado à confraternização de mulheres, no valor de R\$ 2.600,00, uma vez que não foram disponibilizadas para o corpo funcional, mas sim para algumas mulheres assistidas ao longo do exercício de 2016, momento em que tiveram a oportunidade de manifestar a mudança de vida ocorrida com a intervenção dos profissionais do CRAS.

Desta maneira, entende-se pertinente tal despesa, com fulcro no art. 4o, inciso II, da Portaria MDS nº 116/2013.

Já quanto aos demais valores consignados na tabela 7 do Relatório Preliminar da CGU, informo que solicitei à Secretaria de Finanças verificação de saldo nas contas de recursos próprios (FPM e ICMS) e, a partir da análise do comportamento de gastos previstos na programação orçamentário-financeira do último trimestre de 2016, proceder à transferência

imediate de R\$ 8.149,01 para a(s) conta(s) movimentada(s) pela Secretaria de Assistência Social nos gastos havidos como impróprios.

E ainda comuniquei formalmente à Secretaria de Assistência Social para o cumprimento integral das regras de manutenção e funcionamento dos seus equipamentos públicos, de modo a evitar despesas inelegíveis pelo MDS.”

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor apenas corrobora o fato. Não foi comprovada a transferência do valor de R\$ 8.149,00, para as contas que movimentam os recursos destinados ao serviço de proteção social básica e serviço de proteção social especial de média complexidade.

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. Realização de despesas sem licitação e/ou cotação de preços no montante de R\$ 85.822,32 com recursos do serviço de proteção social básica.

Fato

Verificou-se a ausência de procedimentos licitatórios e/ou cotação de preços para a realização de despesas cujos valores, para cada natureza de despesa, ultrapassam o limite para aquisição por dispensa, que é de R\$ 8.000,00 para aquisição de bens (art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93), conforme detalhado a seguir:

Tabela 1 – Aquisição de gêneros alimentícios 2015.

Descrição	Data Pagto.	Fornecedor CNPJ	Nota Fiscal	Valor (R\$)
Melão, melancia, maçã, mamão, manga, abacaxi, tomate, cebola, cebola roxa, coentro, cenoura, batata inglesa, uva, limão, ameixa e pera, chuchu, pimentão verde, laranja pera, goiaba, banana prata e alho.	13.08.2015	10.367.333/0001-07	000.001.570	2.299,73

Melão, melancia, maçã, repolho branco, mamão formosa, banana prata, abacaxi, tomate, cebola, coentro, cenoura, alho, batata inglesa, limão, pera, pimentão verde, laranja pera, pepino e chuchu.	08.10.2015		000.001.646	1.879,98
Bolos e tortas*	27.08.2015	CPF ***.965.664-**	Recibo	300,00
Pão, bolo de rolo, bolacha Maragogi doce e salgada, salgadinho de queijo, café, açúcar, pão croissant, suco de laranja tampico.	13.08.2015	09.419.555/0001-47	000.000.471	1.208,40
Pão, bolacha Maragogi doce e salgada, bolacha cream cracker, pão croissant, bolo de rolo e água mineral.	15.10.2015		000.000.516	1.681,90
Açúcar cristal, biscoito cream cracker, biscoito recheado, leite de coco, leite em pó, polpa de tomate, sardinha, tempero, vinagre, achocolatado em pó, adoçante, flocão e sopa maggi.	03.12.2015	01.194.834/0001-48	000.001.647	3.390,05
Almondega de carne bovina, arroz, biscoito maria, café puro, caldo de galinha, caldo de carne, carne bovina moída, carne bovina salgada, chocolate granulado, creme de leite, doce tipo goiabada, frango inteiro, leite condensado, macarrão espaguete, margarina, milho mungunzá, milho pipoca, mistura p/bolo, ovos, óleo vegetal, suco caju, suco maracujá, refrigerante, risoto, sal, salsicha dog, suco pindorama sabores, alho, carne bovina coxão mole.	19.08.2015	21.268.789/0001-36	0000000152	4.153,90
Almondega, caldo de galinha, caldo de carne, carne bovina moída, carne bovina salgada, chocolate granulado, creme de leite, doce tipo goiabada, frango inteiro, leite	02.10.2015		0000000210	6.927,37

condensado, macarrão espaguete, margarina, milho mungunzá, milho pipoca, mistura p/bolo, ovos, óleo vegetal, suco caju, suco maracujá, refrigerante, risoto, sal, salsicha dog, suco pindorama sabores, alho, biscoito maria, achocolatado em pó, cream cracker, arroz, café e carne bovina de boa qualidade.				
Carne bovina de boa qualidade.	01.10.2015		0000000211	1.000,00
Refrigerante, carne bovina moída e frango inteiro.	15.10.2015		0000000234	399,80
Arroz, café, caldo de galinha, caldo de carne, carne moída bovina, carne bovina, carne bovina salgada, charque, creme de leite, frango inteiro, macarrão espaguete, margarina, milho mungunzá, milho pipoca, mistura pra bolo, ovo, óleo de soja, refrigerante, risoto, alho, biscoito Maria, biscoito cream cracker,	17.12.2015		0000000361	3.578,42
Almondega, arroz, biscoito cream cracker, caldo de carne, caldo de galinha, carne moída, carne bovina, charque, creme de leite, margarina, goiabada, mistura pra bolo, refrigerante, risoto, alho, biscoito Maria, macarrão, ovos, doce goiabada, refresco em pó, salsicha, e outros.	02.12.2015		0000000323	6.714,20
TOTAL (R\$)				33.533,75

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Tabela 2 – Aquisição de gêneros alimentícios 2016.

Descrição	Data Pagto.	Fornecedor CNPJ	Nota Fiscal	Valor (R\$)
Alimentos (açúcar, leite de coco, leite em pó, achocolatado, biscoitos cream cracker,	06.06.2016	01.194.834/0001-48	000.002.031	1.558,20

biscoito recheado e polpa de tomate.)				
Alimentos (Biscoito maria, café puro, caldo de galinha, caldo de carne, carne moída, colorífico, doce goiabada, leite condensado, macarrão espaguete, margarina, milho mungunzá, milho pipoca, milho verde, mistura p/ bolo, refrigerante, risoto c/frango, sal, salsicha, suco pindorama diversos sabores, polpa de frutas diversos sabores, carne bovina, ovos, alho.)	12.04.2016	21.268.789/0001-36	0000000430	4.614,13
Alimentos (café, caldo de galinha, frango inteiro, charque dianteiro, ovos, leite condensado, macarrão espaguete, margarina, creme de leite, mistura p/ bolo, refrigerante, risoto c/frango, óleo, biscoito maria, salsicha, doce tipo goiabada, milho verde, polpa de fruta diversos sabores, arroz branco, carne bovina patinho).	25.04.2016		0000000431	3.883,62
Alimentos (arroz, biscoito, café, charque, doce tipo goiabada, leite condensado, milho verde, caldo de galinha, creme de leite, frango inteiro, óleo de soja, risoto, macarrão, ovos, salsicha, carne bovina, polpa de frutas, mistura p/ bolo e refrigerante.)	06.06.2016		000000499	3.706,54
Alimentos (almondegas, bebida láctea em pó achocolatado, biscoito maria, caldo de galinha, caldo de carne, carne bovina moída, colorífico em pó, creme de leite, frango inteiro, leite condensado, macarrão espaguete, milho mungunzá, milho pipoca, mistura p/bolo, ovos, óleo de soja, refrigerante, risoto, sal refinado, salsicha, suco pindorama diversos sabores, polpa de frutas diversos sabores, carne bovina).	06.06.2016		0000000500	5.071,43
Alimentos (Chocolates serenata de amor, balas sortidas, jujubas e outros.)	23.06.2016	08.720.632/0001-31	003083	605,70
Alimentos (caramelo, refrigerantes, chocolates, batata ruffles, e outros.).	23.06.2016		003084	237,93
Alimentos (suco, biscoito, refrigerante, pasta americana.)	21/06/2016		003085	198,15
Melão amarelo, melancia, maçã, mamão formosa, banana prata, manga tommy, abacaxi, laranja pera, uva, coentro, pimentão verde, cebola, tomate, batata inglesa, cenoura, chuchu, alface, limão, beterraba, abóbora e alho.	26/01/2016	10.367.333/0001-07	000.001.886	1.583,44
Melão amarelo, melancia, maçã, mamão formosa, manga tommy, abacaxi, laranja pera, uva, coentro, pimentão verde, cebola, tomate, batata inglesa, cenoura, alface, couve folha, limão e alho.	28.01.2016		000.001.885	2.111,18
Melão amarelo, melancia, maçã, mamão formosa, banana prata, manga tommy, abacaxi, laranja pera, uva, goiaba, cará, inhame, , coentro, pimentão verde, cebola, tomate, batata doce, cenoura, chuchu, alface, chuchu e alho.	25.04.2016		000.002.014	1.210,06
Melão, mamão, melancia, maçã, abacaxi,	23.06.2016		000.002.135	1.544,27

laranja, limão, coentro, pimentão verde, cebola, tomate, batata inglesa, cenoura, chuchu, pepino, colorau, repolho e alho.				
Pão, polpa de frutas, bolachas Maragogi doce e salgada, bolo de rolo, queijo, presunto e copos descartáveis.	25.02.2016	09.419.555/0001-47	000.000.581	1.616,35
Pão, polpa de frutas, bolachas Maragogi doce e salgada, queijo, presunto, copos descartáveis e bolo de rolo.	19/05/2016		000.000.631	1.889,40
Pão, bolachas Maragogi doce e salgada, ovos, presunto, queijo mussarela, bolo de rolo, água mineral, copos descartável.	10.06.2016		000.000.647	1.800,15
Comidas juninas*	10/06/2016	CPF ***.965.664-**	Recibo	1.000,00
Ovos de pascoa*	28/03/2016	CPF ***.813.074-**	Recibo	840,00
TOTAL (R\$)				33.470,55

* Não especificado a quantidade dos produtos e seu preço unitário.

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Tabela 3 – Aquisição de combustível 2016

Fornecedor: CNPJ: 06.044.659/0001-26				
Descrição	Quantidade	Data Pagto.	Nota Fiscal	Valor (R\$)
Gasolina	740.7400	25.02.2016	000.000.355	2.200,00
Gasolina	562.8330	12.04.2016	000.000.371	2.132,57
Gasolina	580.7950	09.05.2016	000.000.380	2.200,63
Gasolina	607.0200	06.06.2016	000.000.384	2.300,00
TOTAL (R\$)				8.833,20

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Tabela 4 – Aquisição de materiais de limpeza 2015

Descrição	Data Pagto	Fornecedor CNPJ	Nota Fiscal	Valor (R\$)
Água sanitária, desinfetante, sabão em pó, sabão em barra, sacos p/lixo, pano de chão, papel higiênico, detergente vassoura, rodo, pano de prato, pedra sanitária, , copos descartáveis, esponja inseticida, pastilha adesiva.	27.08.2015	12.332.898/0001-84	000.000.102	5.040,87
Copos descartáveis, papel higiênico, detergente, água sanitária, sabão em pó, desinfetante, pastilha glade, pano de chão, pano de mão, sacos p/lixo, vassoura, rodo, tapete, lustra móveis, pedra sanitária,	03.12.2015		000.000.117	2.221,55

espanador, esponja esfregão.				
Água sanitária, sabão em pó, sabão em barra, desinfetante, sacos p/lixo, copos descartáveis, pano de chão, vidrex, bom ar, balde.	28.12.2015		000.000.116	2.722,40
TOTAL R\$				9.984,82

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Despesas com recursos do serviço de proteção social especial de média complexidade no montante de R\$ 12.641,90.

Tabela 5 – Aquisição de gêneros alimentícios 2015/2016 CREAS.

Descrição	Data Pagto.	Fornecedor CNPJ	Nota Fiscal	Valor (R\$)
Pão, café, polpa de frutas, salgadinho de queijo, bolo de rolo, bolo de trigo, queijo, presunto, bolacha maragogi doce e salgada.	10.12.2015	09.419.555/0001-47	000.000.546	1.584,00
Açúcar cristal, biscoito cream cracker, biscoito recheado, leite de coco, leite em pó, polpa de tomate, sardinha, sopa maggi, tempero, achocolatado, adoçante e flocão.	13.08.2015	01.194.834/0001-48	000.001.407	1.494,25
Açúcar cristal, biscoito cream cracker, biscoito recheado, leite de coco, leite em pó, polpa de tomate, sardinha, sopa maggi, tempero, vinagre, achocolatado, adoçante e flocão.	02.10.2015		000.001.512	1.341,05
TOTAL (R\$)				4.419,30
Gêneros alimentícios (Bombons, batatas ruffles, balas, lanchinhos, etc.)	14.03.2016	08.720.632/0001-31	002979	138,55
Alimentos (balas, baton garoto, caramelo, etc.).	02.03.2016		002977	341,72
	28.01.2016	09.419.555/0001-47	Sem doc. fiscal	1.341,70
TOTAL (R\$)				1.821,97

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Tabela 6 – Aquisição de combustível 2015/2016 CREAS

Fornecedor: CNPJ: 06.044.659/0001-26

Descrição	Quantidade	Data Pagto.	Nota Fiscal	Valor (R\$)
Gasolina	607.0200	14.03.2016	000.000.364	2.300,00
Gasolina	554.4010	13.05.2016	000.000	2.100,63
Gasolina	554.2370	06.06.2016	000.000.385	2.100,00
TOTAL (R\$)				6.400,63

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro, de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“A CGU alega que a Prefeitura procedeu à aquisição fracionada de bens em desrespeito à Lei 8.666/93, com a elaboração de 6 tabelas, contendo, em síntese, a descrição do produto, a data do pagamento, o fornecedor, o documento fiscal e o valor pago.

Sobre tais despesas, temos a informar que:

a) foram contemplados inúmeros fornecedores, como para aquisição de alimentos no presente exercício (CECOAL Centro Comercial de Alagoas Ltda; Favorita Distribuidora; E.E. de Lima Matias - ME; Veronildo Benedito dos Santos Silva ME; Padaria Maragogi Ltda; CPF ***.965.664-**; e CPF ***.813.074-**), comprovando que não houve direcionamento, com privilégio injustificado para determinado fornecedor;

b) pelo que se depreende do conjunto de constatações referentes à execução das ações de assistência social pelo Município, não foi identificada pela CGU a aquisição por fornecedor cujo proprietário possui vínculo pessoal ou funcional com integrantes da Prefeitura, o que reforça a ausência de prática de conluio, dolo ou fraude nas compras governamentais;

c) os recursos despendidos para manutenção e funcionamento do CREAS, que possui rubrica específica ao ser tratado pela União como um programa autônomo e com verbas próprias para proteção social especial de média complexidade, sequer alcançaram R\$ 8.000,00/ano - R\$ 4.419,30 de gêneros alimentícios em 2015, R\$ 1.821,97 de gêneros alimentícios em 2016, e R\$ 6.400,63 de combustíveis entre 2015 e 2016. Assim, não se confirma a necessidade de processo licitatório, havendo a possibilidade, portanto, de compra direta;

d) na aquisição de gêneros alimentícios em 2015 buscou-se a diversificação dos fornecedores, tornando democrática a contratação, já que um só fornecedor não necessariamente não conduziria a preços adequados ao mercado local;

e) não foi demonstrado, pela CGU, que o modo de contratação direta ensejou compras com preços superfaturados, com reconhecido prejuízo ao Erário;

Frise-se, na oportunidade, que o Governo Federal, nos últimos tempos, não vem honrando tempestivamente seu compromisso de prestação de assistência financeira ao Município de Maragogi, como por exemplo no Bloco de Gestão do SUAS, que são:

- índice de Gestão Descentralizada do SUAS: as parcelas federais de setembro a dezembro/2014 somente foram creditadas em maio/2015; as parcelas federais de julho a novembro/2015 somente foram creditadas em 2016, e a parcela federal de dezembro de 2015 e todas as parcelas federais de 2016 (janeiro a setembro) ainda não foram creditadas, no valor total estimado de R\$ 23 mil;
- índice de Gestão Descentralizada - IGDBF: as parcelas federais de outubro a dezembro/2015 somente foram creditadas em 2016; e a parcela de janeiro de 2015, e as parcelas federais de março a junho/2014, e de agosto a dezembro/2014 ainda não foram creditadas, no valor total estimado de R\$ 130 mil.

O descompasso financeiro, promovido pela União com atraso e, notadamente, com inadimplência nos repasses, deveras prejudica o planejamento das ações de assistência social, impossibilitando a confirmação, pela Secretaria de Finanças, de existência de dotação orçamentária garantidora das despesas ora justificadas, forçando-nos a recorrer com contratações diretas.

A orientação será acolhida, razão pela qual encaminhei expediente à Secretária de Assistência Social reiterando a necessidade de estabelecer uma programação de compras de gêneros alimentícios em periodicidade anual, com a abertura de pregão para Registro de Preços de tais bens de consumo.”

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou nenhuma alegação capaz de modificar a falha apontada. O fato dos alimentos terem sido adquiridos em diversos fornecedores não isenta a administração da obrigação de proceder o devido procedimento licitatório.

Cabe mencionar, ainda, que os processos analisados não continham razão da escolha dos fornecedores nem justificativa dos preços (orçamentos), a despeito das previsões do artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

2.2.2. Ausência de controle de movimentação e abastecimento dos veículos.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização 002/2016, o município de Maragogi/AL foi instado a apresentar controles de movimentação e abastecimentos dos veículos utilizados nas ações dos serviços de proteção social básica e especial de média complexidade. Em resposta, o município apresentou dois documentos datados de 13 de setembro de 2016, sem assinatura do emitente, no caso, a Secretária Municipal de Assistência Social, onde constam apenas informações dos valores pagos ao fornecedor, quantidade de viagens realizadas e a quantidade de litros de combustível gastos com os veículos de placa OHK 6569, ORD 5327 e MVA 9132, não sendo disponibilizados os cupons de abastecimentos e os registros de entrada/saída de veículo da garagem, destino do serviço que seria realizado e a

quilometragem percorrida. Ressalte-se, ainda, que o veículo de placa ORD 5327 não consta na relação de veículos disponibilizada pelo Município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria de Assistência Social realiza visitas técnicas, por seu corpo funcional, junto às famílias atendidas nas ações dos serviços de proteção social básica e especial de média complexidade.

Psicólogos e Assistentes Sociais têm a incumbência de verificar as condições de vulnerabilidade social das famílias maragogienses, e para tanto efetuam deslocamentos ordinários e extraordinários, com emissão de relatório de visita para subsídio de outras ações de cunho assistencial.

Visando comprovar tais viagens, encaminho algumas visitas técnicas, ao longo do exercício de 2016.

Reconheço, outrossim, que o controle é deficiente do ponto de vista do atendimento às normas orçamentário-financeiras (Leis 8.666/93 e 4.320/64), razão pela qual providenciei a elaboração de modelo de requisição de veículo, o qual já foi amplamente divulgado nas Secretarias, e determinei à Secretaria de Administração a observância para melhorar a instrução dos processos de pagamento dos fornecedores de combustíveis e lubrificantes, com a apensação de comprovantes de abastecimento, visando à liquidação e pagamento das compras governamentais na forma da Lei 4.320/64.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 175/2016-GP, de 24 de outubro, de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Encaminho, para complemento da resposta inicial, relatórios de visitas técnicas dos profissionais do CRAS (Psicólogos e Assistentes Sociais), em missão fora da sede do mencionado equipamento assistencial, sendo que tais incursões, notadamente na zona rural, são realizadas com veículos da Administração Municipal, sem os quais seria inviável a manutenção e a razão de existir do CRAS em Maragogi.”

Análise do Controle Interno

Os relatórios encaminhados pelo gestor apenas comprovam que foram realizadas visitas técnicas, não constando informação sobre qual veículo foi utilizada na ação e muito menos os abastecimentos realizados. Quanto ao modelo de formulário encaminhado, não há comprovação de que o mesmo já esteja sendo utilizado para controle de abastecimento e uso dos veículos nas ações dos serviços de proteção social básica e especial de média complexidade.

2.2.3. Ausência de controle de estoque relativo aos produtos adquiridos.

Fato

O município de Maragogi/AL não dispõe de controle de estoque, entradas e saídas de materiais e gêneros alimentícios. De acordo com a documentação apresentada, verificou-se que o município utiliza apenas uma relação como controle de entrega de gêneros alimentícios e produtos de limpeza aos núcleos do CRAS. No entanto, a maioria dessas relações não contém a assinatura do responsável pelo recebimento dos produtos.

Outrossim, observou-se que nas solicitações de fornecimento de produtos hortifrutigranjeiros a quantidade é solicitada por unidade, enquanto no documento fiscal o fornecedor informa, na sua maioria, a quantidade por quilograma, o que inviabiliza avaliar se as quantidades faturadas e pagas estão de acordo com o que foi solicitado, já que não existe um controle efetivo do recebimento desses produtos, bem como, se os mesmos foram utilizados, na sua totalidade, exclusivamente com os beneficiários dos serviços de proteção social oferecidos. Destaque-se, ainda, que nas solicitações disponibilizadas constam apenas pedidos de frutas, enquanto nas notas fiscais dos pagamentos efetuados além das frutas existem ainda outros produtos como legumes e verduras.

Numa amostra realizada nas solicitações efetuados no período de 13 de janeiro de 2016 a junho de 2016, utilizando os quantitativos de três produtos que foram fornecidos por unidade, havia divergências entre as quantidades solicitadas e as faturadas e pagas, conforme demonstração a seguir:

Quadro 1 – quantidades solicitadas/quantidades pagas.

Produto	Quantidade solicitada	Quantidade faturada/paga	Nota Fiscal	Diferença (+)
Abacaxi	67	127	000.001.886,	60
Laranja pera	45	1.630	000.001.885,	1.585
Banana prata	36	289	000.002.014, 000.002.135	253

Fonte: Solicitação de Fornecimento de Serviços e Materiais e processos de pagamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta ausência de controle de estoque relativo aos produtos adquiridos.

Em relação às unidades de medida aparentemente incongruentes, observa-se que mamão, melão, manga, maçã são adquiridos por Kg, tanto no pedido, quanto na nota fiscal.

Abacaxi, laranja e banana são realmente adquiridos em valor unitário, o que deve guardar relação de medida com o pedido feito pelo Poder Público.

Como não foi identificado pela CGU de que havia inconsistências numéricas (tais como no pedido tem 10kg de abacaxi, a R\$3,00/kg, e na compra veio 10un de abacaxi que aparentemente pesava 600g, a R\$3,00/un), a falha circunscreve à unidade de medida.

Quanto às solicitações de compra, a Secretária de Assistência Social disponibilizou pedidos, realizados no início de 2016, contemplando, dentre outros insumos, abacaxi, laranja pera e banana prata, para cobertura às necessidades da sua clientela durante parte do 1º semestre.

Sobre o controle de estoque, cabe ressaltar que as remessas de frutas adquiridas são quase que imediatamente distribuídas, até porque possuem um alto grau de perecimento.

Por exemplo, o que são 59 bananas prata, ou 50 melões (cada melão com 1kg, aproximadamente), adquiridos junto ao fornecedor emitente da Nota Fiscal 000.002.014? Temos, pelo Censo de 2010, 25,83% da população em situação de EXTREMA POBREZA. Se no Censo de 2010 a população total era de 28.749 habitantes, chega-se à conclusão que possuíamos, à época, 7.425 pessoas em situação de EXTREMA POBREZA (os dados são da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/MDS, de acesso público: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>)

O esforço é enorme, mas a demanda é infinitamente superior aos recursos disponíveis para garantir, minimamente, segurança alimentar e nutricional digna para as pessoas carentes de nosso município.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 175/2016-GP, de 24 de outubro, de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Encaminho, para complemento da resposta inicial, cópias das requisições de frutas (laranja pera, banana prata e abacaxi), que precedeu à sua aquisição pela Secretaria de Assistência Social.

Infelizmente proporcionamos uma oferta reduzida frente ao crescente número de famílias em estado crítico de vulnerabilidade alimentícia e nutricional, portanto os recursos são esgotáveis e as demandas, infinitas, com a retração da economia nacional implicando no enxugamento linear do Orçamento Municipal, e instabilidade nos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo gestor não elide a falha apontada. Destaque-se ainda que nas novas solicitações de fornecimento de serviços e materiais disponibilizadas pelo município de Maragogi/AL como anexos da manifestação sobre o fato apontado, o pedido das frutas mamão, melão também constam em unidade, embora o gestor afirme que são adquiridos por Kg, tanto no pedido, quanto na nota fiscal.

2.2.4. Pagamento de diárias no montante de R\$ 15.645,00.

Fato

Para verificação das despesas realizadas com diárias, foi examinado o período de janeiro de 2015 a junho de 2016, onde verificou-se que o município de Maragogi/AL efetuou pagamentos no montante de R\$ 15.645,00. Observou-se que as concessões foram efetuadas em desacordo com o previsto no Projeto de Lei nº 012/2013 de 26 de agosto de 2013, publicado e registrado na Secretaria de Administrativa da Câmara Municipal de Maragogi/AL, em 26 de setembro de 2013, tendo em vista a não utilização de formulário próprio e de documento referente ao motivo do deslocamento, bem como o período de afastamento para o serviço. Destaque-se, ainda, que os valores pagos não guardam conformidade com os valores disciplinados na citada legislação.

Tabela 8 – pagamento de diárias.

Deslocamento/Localidade	Beneficiário	Valor (R\$)	Data Pagamento
Maceió - evento dia da mulher na Seades, realizado em 03/03/2015 as 9h	CPF ***818.434-** (Coordenadora do SCFV)	400,00	03/03/2015
Maceió - reunião na Seades sobre prontuários atendimento MDS (Não especifica o período de afastamento)		300,00	03/09/2015
Maceió - 10ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e II Seminário Direitos Humanos (Eventos dia 30/10/2015 as 9h e dia 09/11/2015 de 8h as 15h)		500,00	21/10/2015
Diária (reunião Fecomas)		500,00	28/01/2016
Maceió - viagem a Seades com a coordenadora do SCFV		500,00	02/03/2016
Maceió com a coordenadora.		350,00	17/06/2016
Maceió - viagem a Seades com a coordenadora do SCFV		500,00	10/03/2016
Deslocamento a Maceió evento dia da mulher na Seades, realizado no dia 03 de março às 9h	CPF ***.422.6140** (Coordenadora do Cras)	400,00	03/03/2015
Viagem a Porto Calvo - Capacitação prontuário SUAS dias 25 e 26		300,00	26.03.2015
Maceió - com a coordenadora do CRAS para reunião na Seades		420,00	24.04.2015
Maceió para reunião na Seades (sem data da reunião)		420,00	29.05.2015
Maceió - para reunião na Seades (sem data da reunião)		500,00	03.07.2015
Maceió - Duas diárias p/reunião na Seades		320,00	12.11.2015
Maceió – visita a Seades		450,00	06.05.2016
Diária Reunião COEGEMAS dia 29/02/2016 às 9h		100,00	29.02.2016
Maceió - reunião na Seades		500,00	10.03.2016
Maceió - I Colóquio Social dia 3/05, conf. ofício circ. N° 002/2016/Cofi/Cress/AL de 8 às 13h		210,00	06.05.2016

Maceió - evento dia da mulher na Saedes, realizado no dia 03 de março às 9h	CPF ***.212.634-**(Coordenadora do Creas)	500,00	03.03.2015
Viagem a Porto Calvo dias 25 e 26 capacitação prontuário Suas		300,00	26.03.2015
Maceió - Participar do Forum de Combate as Drogas, dia 09/09/2015 às 19h		350,00	03.09.2015
Maceió - Seades informativos sobre censo Suas		520,00	30.09.2015
Maceió - visita Seades ref. questionário censo Suas		500,00	21.10.2015
Maceió – 10ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, dia 30/10/2015 às 9h		450,00	30.10.2015
Maceió p/participar de encontro Estadual de Coordenadores do Creas		250,00	12.11.2015
Visitas a Saedes ref. buscativas sobre repasses de recursos do Creas		600,00	17.11.2015
Maceió - Visitas institucionais na Seades com a coordenadora do Creas		350,00	02.12.2015
Maceió - Visitas institucionais na Seades com a coordenadora do Creas		350,00	22.12.2015
Diária (Reunião dia 29/03 em Maceió na Casa do Conselheiro)		250,00	12.04.2016
Diária (visita institucional Seades)		300,00	09/05/2016
Maceió - Reunião na Seades	CPF ***.189.684-**(Psicóloga Creas)	300,00	18/03/2015
Maceió - Reunião na Seades		200,00	22/12/2015
Maceió - Reunião Fecomas dia 01/02/2016		250,00	28/01/2016
Duas viagens a Maceió para participar de reunião na Seades	CPF ***.302.514-**(Assistente Social do Cras)	420,00	29/05/2015
IV Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa, dia 7/10/2015 em Porto Calvo		150,00	03/09/2015
Viagem a Maceió Seades informativos sobre censo suas		150,00	30/09/2015
X Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, dia 30/10/2015 às 9h		150,00	30/10/2015
Visita institucional/ Evento		150,00	30/11/2015

no dia 22/10 na Seades			
Reunião na Seades		150,00	22/12/2015
Diária (I colóquio social dia 3/05, Maceió. conf. ofício circ. N° 002/2016/cofi/cress/al (de 8 às 13h		210,00	06/05/2016
Pagamento de duas diárias p/pesquisar material	CPF ***.070.144-** (Facilitador de arte SCFV)	525,00	29/05/2015
Duas diárias a Maceió para reunião na Seades (Não tem o dia da reunião)	CPF ***.375.174-** (Agente Administrativo Creas)	300,00	19/08/2015
Diária (pesquisa material esporte)	CPF ***.397.744-** (Prof. Esporte SCFV)	140,00	06/05/2016
Diária (campeonato Sesi)		100,00	17/06/2016
Diárias (reunião Fecomac)	CPF ***.867.004-** (não especifica vínculo)	600,00	02.02.2016
Diária (Reunião dia 29/03 em Maceió na Casa do Conselheiro) acompanhar coordenadora		250,00	12.04.2016
Diária (Colóquio de serviço social em 03/05 Hotel Atlantic)		210,00	06.05.2016
TOTAL (R\$)		15.645,00	

Fonte: Processos de pagamentos do período examinado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 174/2016-GP, de 21 de outubro, de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria de Assistência Social não atendeu às formalidades para concessão de diárias a seus servidores, conforme prevê a legislação municipal.

As falhas, todavia, decorrem de mera observância às prescrições legais, não havendo qualquer indício de malversação ou fraude em detrimento das finalidades assistenciais. A CGU, a propósito, trata de aspectos pontuais, impróprios, sem tecer comentários ou afirmações sobre eventual gravidade nos atos de pagamento das diárias sob sua análise.

Sobre o motivo do deslocamento, a própria CGU, ao contrário do que afirma, descreve, na Tabela 8, motivos para deslocamento de servidores da Secretaria de Assistência Social.

Exemplos:

"Maceió -10a Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e II Seminário Direitos Humanos"

"Deslocamento a Maceió evento dia da mulher na Seades, realizado no dia 03 de março às 9h"

"Viagem a Porto Calvo - Capacitação prontuário SUAS dias 25 e 26"

"Diária Reunião COEGEMAS dia 29/02/2016 às 9h"

"Maceió - / Colóquio Social dia 3/05, conf. ofício circ. N° 002/2016/Cofi/Cress/AL de 8 às 13h"

"Maceió - Participar do Fórum de Combate as Drogas, dia 09/09/2015 às 19h"

"Visitas a Saedes ref. buscativas sobre repasses de recursos do Creas"

Diante do exposto, endossarei ao Secretário de Assistência Social e ao Secretário de Administração para darem ampla publicidade da Lei em questão, exigindo pleno cumprimento a seus dispositivos, sob pena de indeferimento da referida indenização, com retorno do processo ao órgão de origem para correção das falhas ocasionando, via de consequência, o impedimento do deslocamento do proposto, no que prejudicará a execução das ações governamentais de assistência social."

Análise do Controle Interno

Inicialmente importante esclarecer que em nenhum momento o fato fez menção a malversação ou fraude na utilização dos recursos dos serviços de proteção social. O que se aponta é o não cumprimento de normativo legal que estabelece a forma e valores para pagamento de diárias a servidores do município quando do deslocamento a serviço para outras localidades que deixou de ser observado e utilizado quando das concessões de diárias. Afirmo o gestor que a CGU trata de aspectos pontuais, impróprios, sem comentar ou afirmar eventual gravidade nos atos de pagamento das diárias sob análise. Sobre o assunto cabe destacar que para se proceder o cálculo correto do valor devido em cada concessão seria imprescindível constar no pagamento o real período de afastamento do servidor.

De acordo com o Projeto de Lei nº 012/2013 de 26 de agosto de 2013, que entrou em vigor em 26 de setembro de 2013, data de sua publicação, o valor a ser pago a servidores e assessores da administração municipal, quando em deslocamento a serviço dentro do Estado seria: até 50Km R\$ 50,00, de 51Km até 200Km R\$ 200,00 e superior a 200Km R\$ 300,00, quando esse deslocamento exigisse pernoite, e 50% desse valor (R\$ 100,00) quando o deslocamento não exigisse pernoite. Logo, entende-se, que se o servidor se afastou para participar de uma reunião em Maceió e retornou no mesmo dia, o valor a ser pago seria R\$ 100,00 (meia diária) e se o retorno aconteceu no dia seguinte esse valor passaria a ser R\$ 300,00 (uma diária e meia). No entanto, se observa que existe pagamento no valor de R\$ 500,00 para servidor que se deslocou para participar de uma reunião em Maceió as 9h de um determinado dia. Situação essa recorrente em outras concessões de diárias relacionadas no fato.

Quanto aos motivos dos deslocamentos citados na tabela, parte deles constam apenas nos recibos de pagamentos e não em documento que comprove a necessidade do deslocamento do servidor.

Contudo, o gestor admite que a Secretaria Municipal de Assistência Social não atendeu as formalidades legais quando da concessão de diárias a seus servidores e encaminha o Memorando nº 023/2016, de 19 de outubro de 2016 aos Secretários Municipais de Assistência Social e de Administração solicitando "ampla divulgação da legislação local regulamentadora da concessão de diárias".

2.2.5. Pagamento de serviços prestados com recursos dos serviços de proteção social básica e especial de média complexidade a servidores do município.

Fato

Tendo em vista a disponibilização das folhas de pagamento da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Educação do município de Maragogi/AL, verificou-se a realização de pagamentos com recursos dos serviços de proteção social básica e de proteção social especial de média complexidade, por serviços prestados, a pessoas que fazem parte do quadro de servidores do município, conforme demonstrado a seguir:

***.212.014-**- Ag. Administrativo;
***.094.304-**- Ag. Administrativo
***.152.324-**- Chefe de Divisão
***.343.444-**- Servente
***.818.434-**- Serv. Gerais
***.965.664-**- Ag. Administrativo
***.009.264-**- Professora

Ressalte-se, ainda, que a portadora do CPF ***.818.434-**-** consta como coordenadora do Projovem, conforme Portaria nº 109/2013 e, segundo informação contida no Ofício SMAS nº 270/2016, datado de 26 de setembro de 2016 a citada servidora se encontra lotada na Secretaria Municipal de Assistência Social, exercendo a função de Coordenadora do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 175/2016-GP, de 24 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Diante da constatação aduzida no Relatório Preliminar, solicitei da Secretária de Assistência Social a imediata regularização dos servidores listados pela equipe de fiscalização da CGU.”

Análise do Controle Interno

O gestor encaminhou o Memorando nº 036/2016, datado de 20 de outubro de 2016, para a Secretária de Assistência Social, solicitando regularização do fato apontado. Conforme consta no Memorando nº 236 /2016, de 22 de outubro de 2016, encaminhado ao Secretário de Administração, a Secretária de Assistência Social devolveu os citados servidores para que fosse regularizada a situação. No entanto, não houve comprovação se tal situação foi regularizada.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais dos serviços de proteção social básica e especial de média complexidade transferidos para o município de Maragogi/Alagoas não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado. Há aquisição sem realização de procedimento licitatório; pagamento de diárias sem especificação do período de afastamento do servidor; há pagamento de almoços para as equipes do Cras e do Creas em restaurante no final do

ano; há ausência de controle de estoque dos produtos adquiridos e do abastecimento e da utilização dos veículos utilizados nas ações dos serviços sociais; e há pagamento de serviços prestados a servidores da administração municipal.

Ordem de Serviço: 201602242

Município/UF: Maragogi/AL

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 613827

Unidade Examinada: MARAGOGI GAB PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.365.000,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve por objetivo avaliar a execução, por parte da Prefeitura Municipal de Maragogi/AL, do Contrato de Repasse Caixa nº 0221503-46 (convênio Siafi nº 613827), cujo objeto se refere à 2ª etapa da requalificação e urbanização da orla marítima deste município, no valor original de R\$ 1.365.000,00 e tendo por órgão concedente o Ministério do Turismo.

Os trabalhos de campo da fiscalização ocorreram nos dias 04 e 05 de agosto de 2016.

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. Características do contrato de repasse.

Fato

O Contrato de Repasse Caixa nº 0221503-46 (convênio Siafi nº 613827), cujo objeto se refere à 2ª etapa da requalificação e urbanização da orla marítima deste município, possui valor original de R\$ 1.440.075,00, sendo o valor de R\$ 75.075,00 a título de contrapartida e R\$ 1.365.000,00 transferidos do Ministério do Turismo.

O Plano de Trabalho foi firmado com meta única idêntica ao objeto e tendo término previsto para dezembro de 2008. Contudo, o contrato foi prorrogado sucessivamente, permanecendo atualmente com prazo de vigência até dezembro de 2016.

À época das fiscalizações de campo, ocorridas nos dias 04 e 05 de agosto de 2016, a obra ainda se encontrava inacabada.

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. Necessidade de reconstrução da cobertura de piaçava da edificação denominada Palhoça da 3º idade.

Fato

Por meio do 8º boletim de medição (Processo Caixa nº 0221.503-46/2007, volume de engenharia IV, pg. 559/560), verificou-se que houve o pagamento acumulado de R\$ 53.194,16, referente à Palhoça da 3º Idade, no entanto, conforme informações obtidas “*in loco*”, o telhado desta edificação foi completamente destruído em virtude de um incêndio.

O valor total da execução da cobertura, conforme parecer técnico da Caixa (Processo Caixa nº 0221.503-46/2007, volume de engenharia IV, pg. 578/579), corresponde a R\$ 40.983,25, referente ao madeiramento em massaranduba e cobertura em piaçava. Assim, a Caixa decidiu glosar integralmente o 8º Boletim de Medição no valor de R\$ 39.875,45.

Ressalte-se que a contratada, Sampaio Construções Ltda. (CNPJ nº 02.393.324/0001-62), é responsável por todas as benfeitorias executadas até a entrega completa da obra, a qual é formalizada pelo Termo de Recebimento Definitivo da Obra. Ademais, a Administração remunera a contratada, por meio do item “SEGUROS” constante no BDI, para aquisição de apólice de seguros para evitar possíveis prejuízos decorrentes de perda de equipamentos, incêndios, riscos de engenharia, responsabilidade civil, dentre outras situações, conforme consta no relatório do Acórdão nº 325/2007, “*in verbis*”:

“Dessa forma, o seguro deve corresponder a objetos definidos da obra, pelos quais o empreendedor deseja ser ressarcido no caso de perdas e pode abranger casos de roubo, furto, incêndio, perda de máquinas ou equipamentos, dentre outros aspectos das obras civis”. (Original sem grifo)

Reforça-se, portanto, a necessidade de se fazer cumprir o instrumento contratual pactuado, adotando-se os mecanismos cabíveis de forma a garantir a completa funcionalidade da obra por meio da conclusão de todos os serviços previstos.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade examinada encaminhou, em 21 de outubro de 2016, manifestação por meio do Ofício nº 174/2016/GP, sendo apresentada para esta constatação a seguinte resposta:

“A CGU aponta necessidade de reconstrução da cobertura de piaçava da edificação denominada Palhoça da 3ª idade, e da ocorrência de execução de serviços de contenção costeira com baixa qualidade e rampas para PNE fora das especificações.

Visando à regularização do infortúnio, acionei o Secretário de Infraestrutura para comunicar a contratada sobre a sua obrigatoriedade de reconstruir a cobertura de piaçava da Palhoça da 3ª idade, no prazo máximo de 30 dias, sob pena de aplicação de sanção administrativa na forma da lei.

Já as imperfeições estruturais devem ser regularizadas imediatamente, inclusive pela magnitude do investimento aportado unicamente na barreira de contenção, alvo principal da intervenção estatal para controlar a erosão progressiva da orla pelo avanço do mar.

Na oportunidade, solicitei ao Secretário de Infraestrutura para iniciar tratativas junto à CAIXA propondo novo cronograma de execução físico-financeiro, e por conseguinte novo prazo de vigência do contrato de repasse, ajustado aos serviços faltantes e, sobretudo, às exigências da CGU consignadas no Relatório Preliminar”.

Análise do Controle Interno

A unidade fiscalizada apresentou concordância com o apontado pela equipe de fiscalização nesta constatação, comprometendo-se a adotar providências de forma a regularizar a situação no prazo de 30 dias.

2.2.2. Execução de serviços de contenção costeira com baixa qualidade e rampas para PNE fora das especificações.

Fato

Durante inspeção “*in loco*”, realizada no dia 04 de agosto de 2016, constatou-se que a proteção costeira em bolsacreto/colchacreto apresenta evidências de execução com materiais com qualidade abaixo da requerida e que a rampa para portadores de necessidades especiais (PNE) encontra-se fora das especificações.

O sétimo boletim de medição, a partir do qual foi realizado o pagamento da proteção costeira em bolsacreto, refere-se ao período de 01 de março de 2014 a 08 de junho de 2015. Assim, na época da vistoria promovida pela CGU, havia decorrido aproximadamente um ano e dez meses do período de execução.

Esse serviço consiste na tecnologia de concreto envelopado, onde empilha-se bolsas em geotêxtil preenchidas com argamassa de cimento Portland, objetivando impedir os danos decorrentes do impacto das ondas nos períodos de marés altas.

A finalidade desse tipo de contenção é resistir ao impacto das ondas, logo a estrutura deve ser executada com a solidez suficiente para resistir ao efeito das marés com desgaste mínimo, garantindo assim a durabilidade da obra.

Entretanto, constatou-se pontos na proteção costeira com desgastes severos, apesar do pouco tempo de execução. A exemplo, apresenta-se registro fotográfico de patamar de bolsacreto com metade da espessura já erodida, conforme segue:



Patamar original com 22cm de espessura.



Patamar erodido com 10 cm de espessura.

Foto – Comparação entre duas espessuras, original e erodida, do patamar da proteção costeira das obras de requalificação e urbanização da orla marítima. Maragogi (AL), 04 de agosto de 2016.

Destaque-se que a deterioração precoce da proteção costeira pode colocar em risco outros serviços, como a pavimentação, além de receber destaque por ser o serviço de maior relevância financeira da planilha contratual, tendo sido pago, até o sétimo boletim de medição, o valor de R\$ 684.171,26.

Em relação às rampas de acesso aos PNE, constatou-se inexecução do serviço em concreto simples FCK = 25MPa, conforme descrição do serviço na planilha orçamentária, mas em pedra portuguesa. A Caixa apontou esta falha de execução em fevereiro de 2012 (Processo Caixa nº 0221.503-46/2007/MTur) e glosou o pagamento referente a este item, no entanto, à época desta fiscalização, as rampas ainda permaneciam em pedra portuguesa.

Os custos de correção dos serviços de proteção costeira e das rampas dos PNE são exclusivos da contratada, uma vez que os vícios decorrem de serviços executados fora das especificações, ou utilização de materiais inadequados, consoante art. 69 da Lei nº 8.666/93, “*in verbis*”:

“Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados”.

Também neste sentido, tem-se a cláusula décima do instrumento contratual, reforçando a responsabilidade da contratada de refazer os serviços que apresentem defeitos, sem ônus para a Administração, “*in litteris*”:

“Cláusula décima – das condições de serviço e obrigações

[...]

7 – A contratada assume o compromisso de refazer todos os serviços que apresentarem defeito, erros, falhas, omissões ou quaisquer irregularidades constatadas, oriundas de trabalhos mal executados, sem qualquer ônus para a CONTRATANTE”.

Ademais, consoante art. 618 do Código Civil, o empreiteiro responde “*durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo*”.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade examinada encaminhou, em 21 de outubro de 2016, manifestação por meio do Ofício nº 174/2016/GP, sendo apresentada para esta constatação a seguinte resposta:

“A CGU aponta necessidade de reconstrução da cobertura de piaçava da edificação denominada Palhoça da 3ª idade, e da ocorrência de execução de serviços de contenção costeira com baixa qualidade e rampas para PNE fora das especificações.

Visando à regularização do infortúnio, acionei o Secretário de Infraestrutura para comunicar a contratada sobre a sua obrigatoriedade de reconstruir a cobertura de piaçava da Palhoça da 3ª idade, no prazo máximo de 30 dias, sob pena de aplicação de sanção administrativa na forma da lei.

Já as imperfeições estruturais devem ser regularizadas imediatamente, inclusive pela magnitude do investimento aportado unicamente na barreira de contenção, alvo principal da intervenção estatal para controlar a erosão progressiva da orla pelo avanço do mar.

Na oportunidade, solicitei ao Secretário de Infraestrutura para iniciar tratativas junto à CAIXA propondo novo cronograma de execução físico-financeiro, e por conseguinte novo prazo de vigência do contrato de repasse, ajustado aos serviços faltantes e, sobretudo, às exigências da CGU consignadas no Relatório Preliminar”.

Análise do Controle Interno

A unidade fiscalizada apresentou concordância com o apontado pela equipe de fiscalização nesta constatação, comprometendo-se a adotar providências para regularizar a situação.

2.2.3. Ausência de projeto básico para realização de procedimento licitatório.

Fato

Em consulta ao processo licitatório nº 156/2006 (Concorrência nº 03/2006) disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Maragogi, constatou-se que os autos não estão instruídos com o necessário projeto básico, sendo o certame realizado apenas com base na especificação dos serviços e na planilha orçamentária.

Consoante incisos I e II do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, as obras e serviços somente poderão ser licitadas quando:

“I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

O projeto básico, conforme inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações, é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço e que possibilite a avaliação do custo da obra, bem como a definição dos métodos e do prazo de execução.

Assim, o fornecimento apenas da planilha orçamentária dos serviços (relação dos serviços com respectivo quantitativo, preços unitário e total) é insuficiente para caracterizar a obra com nível de precisão adequada, uma vez que impossibilita a avaliação, por parte dos licitantes, da coerência dos quantitativos previstos, das características da obra, tais como desenho da pavimentação em pedra portuguesa, layout das edificações a serem construídas, etc.

Ademais, conforme foi objeto de recurso durante o certame, a comissão de licitação publicou o edital omitindo os custos unitários dos serviços, publicando no instrumento convocatório apenas os quantitativos dos serviços, impossibilitando a avaliação do custo da obra pelos licitantes.

Também, não estão inseridos no processo licitatório quaisquer plantas baixas ou projetos paisagísticos da obra, tampouco foi inserida a expressa aprovação do orçamento.

Constata-se, portanto, a realização de procedimento licitatório sem projeto básico, com afronta aos incisos I e II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, com possível implicação de nulidade do contrato e responsabilidade de quem lhes deu causa, conforme disposto no §6º do mesmo artigo.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade examinada encaminhou, em 24 de outubro de 2016, manifestação por meio do Ofício nº 175/2016/GP, sendo apresentada para esta constatação a seguinte resposta:

“A obra de melhoria na orla marítima de Maragogi possui projeto básico (projetos, plantas e especificações técnicas), o qual está à disposição da CGU para convalidar nossa resposta e converter a posição restritiva para a regularidade nos procedimentos relativos à documentação obrigatória componente de obras públicas licitadas por intermédio da Lei 8.666/93”.

Análise do Controle Interno

Conforme descrito no campo “fato”, essa constatação refere-se à inexistência de projeto básico à época da licitação, e não à época da fiscalização. Conforme se verifica no processo administrativo nº 156/2006 da Prefeitura de Maragogi (Concorrência nº 03/2006), inexistem

quaisquer projetos básicos inseridos nos autos, configurando afronta aos incisos I e II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Documentos e declarações que aparecem extemporaneamente, sem qualquer indício de que tenham pertencido ao processo administrativo pertinente, não são idôneos para comprovar o atendimento do requisito previsto na Lei de Licitações.

Ademais, o único projeto apresentado pela unidade examinada consiste no projeto executivo, o qual contempla a contenção marítima em bolsacreto, alteração realizada após o término do certame licitatório, uma vez que o projeto original previa *“muro de arrimo em escada – concreto armado fck 15 Mpa”*.

Quanto à omissão dos custos unitários dos serviços no instrumento convocatório, o gestor não apresentou manifestação para esse ponto da constatação.

Por todo exposto, a manifestação do gestor não foi suficiente para elidir a impropriedade identificada.

2.2.4. Falhas na instrução dos processos administrativos da Prefeitura Municipal de Maragogi.

Fato

Durante a análise dos processos administrativos, licitatório e de pagamentos, a cargo da Prefeitura Municipal de Maragogi, foram evidenciadas falhas de instrução processual em discordância com o princípio da motivação.

Constatou-se que o processo licitatório da Concorrência nº 03/2006 não possui indicação do número do processo, além de possuir páginas não numeradas, ausentes (fls. 421/427) e fora do sequenciamento (por exemplo, da fl. 394 o processo salta para a fl. 544, da fl. 563 segue-se doze folhas sem numeração, chegando-se então na fl. 507, ao invés da 576).

Ademais, os processos de pagamento das medições possuem, em síntese, apenas a solicitação de pagamento feita pela contratada, a autorização de pagamento do prefeito, a nota de empenho e a nota fiscal. Elementos comprobatórios mínimos para a liquidação regular da despesa, tais como boletins de medição, memória de cálculo, registro fotográfico da execução dos serviços, relatórios de controle tecnológico dos serviços, croquis e comprovantes dos recolhimentos trabalhistas inexistem nos arquivos da Prefeitura.

A motivação dos atos administrativos é princípio basilar do Direito Administrativo. Os gestores públicos devem apresentar nos autos a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que levaram à consumação da decisão.

A liquidação da despesa deve ter por base documentação comprobatória, de conformidade com o art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Além disso, consoante §1º do art. 30 da Instrução Normativa STN nº 01/1997, os documentos comprobatórios devem ser

mantidos em boa ordem, no próprio local onde foram contabilizados, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade examinada encaminhou, em 24 de outubro de 2016, manifestação por meio do Ofício nº 175/2016/GP, sendo apresentada para esta constatação a seguinte resposta

“A resposta é dada pela própria CGU quando elaborou tabela no item 5, ao descrever informações sobre Boletins de Medição, e assim confirmando sua existência. Também é confirmada a existência de Boletins de Medição dado que a CAIXA somente autoriza o desbloqueio da conta e procede à transferência on-line em favor da construtora com a prévia instrução do pedido formulado pela Prefeitura, contendo o Boletim de Medição, assinado pelo engenheiro da empresa contratada, e atestado pelo engenheiro do Poder Público.

Com relação à regularidade trabalhista, uma consulta ao link <https://www.sifge.caixa.gov.br/Cidadao/Crf/Crf/FgeCfSHistoricoStatusRegul.asp> informa sobre a regularidade da empresa responsável pela obra perante o FGTS.

Ainda assim, solicitei ao Secretário de Infraestrutura a manutenção nos arquivos da Prefeitura dos processos de pagamento da 2ª etapa de melhoria da orla marítima de Maragogi”.

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade examinada restringiu-se a defender a existência dos boletins de medição e apresentar endereço eletrônico para verificação da regularidade trabalhista da empresa contratada, não apresentando justificativas quanto a cerne da constatação que diz respeito às falhas na instrução dos processos administrativos de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Maragogi.

A existência de processo administrativo na Caixa não exige o Gestor Municipal de manter em seus arquivos os registros de todas as informações da obra, tais como relatórios fotográficos, ensaios laboratoriais, relatórios de inspeção da obra, diário de obra, projetos e todo arcabouço técnico necessário à comprovação da boa aplicação dos recursos públicos. Tal documentação é mecanismo de controle primário, além de permitir ao cidadão o acesso a informações de seu interesse, exercendo assim o controle social.

Portanto, a manifestação da unidade examinada não foi suficiente para afastar a impropriedade referente às falhas de instrução processual.

2.2.5. Realização de licitação sem a existência de recursos orçamentários.

Fato

Visando demonstrar a existência de recursos orçamentários para realização do certame, a Prefeitura Municipal de Maragogi anexou o Contrato de Repasse nº 0176538-96/2005/MTUR/CAIXA ao processo licitatório, cujo objeto é a execução dos serviços de Requalificação e Urbanização da Orla Marítima, no montante de R\$ 740.000,00.

Contudo, apesar de objetos semelhantes, o Contrato de Repasse supracitado refere-se à execução da primeira etapa da obra, referente ao Plano de Trabalho nº 2369511660564-1040 (DOU de 13 de dezembro de 2005, seção 3, pg. 73), ao invés do Plano de Trabalho da segunda etapa da obra, cujo número é 2369511660564-1428.

O Contrato de Repasse nº 0221503-46/2007/MTUR/CAIXA no valor de R\$ 1.440.075,00, referente à segunda etapa do empreendimento, só foi publicado no DOU em 16 de janeiro de 2008 (Seção 03, pg. 48), mais de um ano depois da homologação da licitação.

Dessa forma, restou evidenciada a realização de licitação sem a existência de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes da contratação, em afronta ao §2º do inciso III do art. 7º da Lei de Licitações.

A inexistência de adequação orçamentária e financeira, previamente à realização da licitação, contraria também o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o aumento de despesa considerado não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade examinada encaminhou, em 21 de outubro de 2016, manifestação por meio do Ofício nº 174/2016/GP, sendo apresentada para esta constatação a seguinte resposta:

“Por um lapso não intencional, e que não implicou em nulidade do certame, a Prefeitura equivocadamente citou dados da 1ª etapa, quando deveria constar menção a dados da 2ª etapa.

Ressalto que a licitação foi realizada integralmente no curso do mandato do ex-gestor municipal, sem qualquer participação direta ou indireta do atual mandatário, motivo que deveria ser considerado para que tal inconsistência tivesse sido redirecionada ao ex-Prefeito, posto que, repito, trata de ato de gestão reportando-se ao seu mandato”.

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade fiscalizada não logrou êxito em demonstrar a existência de recursos orçamentários à época da licitação, fazendo menção apenas a um possível lapso não intencional e enfatizando que a licitação ocorreu no mandato do ex-gestor municipal, sendo procedente essa última alegação.

Portanto, a manifestação do gestor não foi suficiente para afastar a impropriedade de inexistência de adequação orçamentária e financeira, previamente à realização da licitação em afronta ao §2º do inciso III do art. 7º da Lei de Licitações.

2.2.6. Retardamento na execução da obra.

Fato

O Contrato nº 156/2006/Prefeitura Municipal de Maragogi (PMM), para execução das obras de requalificação e urbanização da orla marítima do Município de Maragogi, com vigência inicial de seis meses consecutivos, foi assinado em 27 de novembro de 2006 (Processo nº 156/2006/PMM, fls. 547/552), produto da Concorrência nº 03/2006. Até a efetiva execução dos serviços, três ordens de paralisação foram emitidas e duas ordens de reinício, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro – Relação dos eventos ocorridos no contrato nº 156/2006/PMM.

Evento	Data
Assinatura do contrato	27/11/2006
Ordem de paralisação	29/11/2006
Ordem de reinício	05/03/2007
Ordem de paralisação	24/08/2007
Ordem de reinício	21/12/2007
Ordem de paralisação	07/02/2008

Contudo, as despesas contratuais são arcadas por meio de contrapartida e de recursos transferidos pelo Contrato de Repasse nº 221503-46/2007/MTur/Caixa, o qual só foi assinado em 28 de dezembro de 2007 e publicado em 16 de janeiro de 2008, ou seja, foram dadas ordens de início das obras sem a existência de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das despesas.

Em 25 de abril de 2008, a Caixa em verificação preliminar (Processo Caixa nº 221.503-46, Volume Principal I, fl. 43) indicou pendências para prosseguimento do contrato, tais como ausência de projeto arquitetônico, bem como inexistência de composições de preços unitários dos serviços e memórias de cálculo, dentre outras coisas. Tais ausências constituem falhas no processo licitatório, conforme citado em constatação específica deste relatório.

Assim, o contrato recebeu reiteradas prorrogações, até que dois anos depois, em 13 de janeiro de 2010 (Processo Caixa nº 221.503-46, Volume principal I, fl. 116), a Caixa autorizou o início dos serviços.

Conforme §2º e §3º do inciso VI, do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito, sendo vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado. Uma das justificativas para interrupção da execução dos serviços e posterior prorrogação, apresentada pela Prefeitura em 24 de agosto de 2007 (Processo nº 156/2006/PMM, fls. 561), foi:

“Em virtude do posicionamento da Caixa Econômica Federal, com relação a análise do tipo de contenção, solicitando novos detalhes, planilhas e memórias de cálculos, bem como, apresentar projetos estrutural, elétrico e hidro-sanitário, [...]”

Contudo, essa documentação, solicitada pela Caixa, já devia existir no projeto básico desde a época da licitação, com exceção do tipo de contenção costeira, uma vez que esse serviço foi alterado posteriormente durante a execução do contrato. Assim, constata-se que a dificuldade da Prefeitura em atender às solicitações da Caixa deve-se em grande parte à inobservância dos requisitos legais mínimos previstos na Lei de Licitações, impactando diretamente no andamento das obras e posteriormente exigindo a realização de reiterados aditivos de prazo.

Ademais, por meio da análise do processo de pagamento da Caixa, constatou-se que os serviços estão sendo executados de maneira morosa, sem o cumprimento dos prazos de execução.

Em que pese os atrasos no pagamento das medições, percebe-se que mesmo após a realização do pagamento, a contratada (CNPJ nº 02.393.324/0001-62) levava meses para apresentar nova medição. O segundo, terceiro e quarto boletim levaram aproximadamente cinco meses para serem apresentados, contando da data de pagamento do respectivo boletim anterior, enquanto que o oitavo boletim foi apresentado dez meses após o pagamento do sétimo boletim de medição, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela – Relação dos boletins de medição com informações referente às datas de solicitação e pagamento, valor solicitado e valor pago, bem como a comparação entre o percentual de execução previsto no período de vigência contratual e o efetivamente realizado.

Boletim	Dias de vigência	Data		Valor		% acumulado de execução	
		Solicitação	Pagamento	Solicitado	Pago	Previsto	Realizado
1	87	29/03/2010	16/07/2010	R\$ 341.250,00	R\$ 117.308,25	27,07%	8%
2	349	16/12/2010	11 e 17 /02/2011	R\$341.250,00	R\$ 131.373,85	100%	17%
3	546	01/07/2011	01/09/2011	R\$ 349.212,20	R\$ 356.830,02	100%	42%
4	738	09/01/2012	23/05/2012	R\$ 96.345,14	R\$ 72.006,22	100%	47%
5 E 6	1.434 1.539	05/12/2013 20/03/2014	21/07/2014	R\$ 271.310,37	R\$ 271.310,37	100%	66%
7	1.984	08/06/2015	24/08/2015	R\$ 172.989,56	R\$ 172.989,56	100%	78%
8	2.237	16/02/2016	-	R\$ 40.338,23	-	100%	78%
TOTAL EXECUTADO					R\$ 1.121.818,27		
VALOR TOTAL DO CONTRATO DE REPASSE					R\$ 1.440.075,00		

Fonte: Processo Caixa nº 221.503-46, volume principal I e respectivos boletins de medição.

Examinando-se a tabela acima, percebe-se que o primeiro boletim se refere à execução de aproximadamente três meses de contrato, contudo a execução física corresponde a uma execução de apenas um mês, um terço do previsto.

Já no período do segundo boletim de medição, havia decorrido quase duas vezes a vigência contratual, momento em que a execução deveria estar próxima de 100%, com exceção da edificação denominada Palhoça da 3ª idade, uma vez que a mesma estava embargada pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU) no período de 01/03/2010 a 23/11/2010.

Contudo, o embargo foi de apenas uma edificação, não sendo motivo razoável para paralisação de toda a obra. Conforme se constata no extrato bancário (Processo nº 221.503-46, volume principal II, fl.339/343), neste período de 2010 a conta bancária do contrato de repasse possuía recursos disponíveis em montante superior a R\$ 1.200.000,00.

Durante o ano de 2011, apenas em meados de julho o terceiro boletim de medição foi apresentado. Após a liquidação desta fatura em setembro de 2011, a conta bancária ainda possuía saldo superior a R\$ 890.000,00. Apesar do significativo atraso da obra, não houve regularização do cronograma.

O quarto boletim de medição, mesmo sendo apresentado em janeiro de 2012, quatro meses após o pagamento da terceira medição, representou um avanço de apenas 5% na execução da obra e, semelhante ao ocorrido com o terceiro boletim, foi o único apresentado no ano de 2012. Em maio daquele ano, o Ex-Prefeito solicitou nova prorrogação do prazo, dessa vez até 30 de dezembro de 2012. Contudo, a CAIXA concedeu dilação até 30 de junho de 2013. Entretanto, nenhum boletim de medição da obra foi apresentado após o pedido de prorrogação em maio de 2012.

Em 2013, ocorreu a posse do atual gestor municipal. Em abril daquele ano, o atual Prefeito apresentou pedido de prorrogação de prazo, a qual foi negada pela Caixa. Após exposição de motivos, incluindo alegação de isenção de responsabilidade quanto ao atraso na obra e o compromisso de assumir o aumento dos custos da obra decorrentes da paralisação, a Caixa autorizou, em junho de 2013, a prorrogação por mais um ano, até 30 de junho de 2014.

Contudo, o quinto boletim de medição da obra foi apresentado, somente seis meses depois da autorização de prorrogação de prazo, em dezembro de 2013. Em todo o ano de 2014, apenas o sexto boletim foi apresentado. Em junho daquele ano, mesmo inexistindo qualquer fundamentação que justificasse o atraso na obra, nova prorrogação de prazo de um ano foi concedida, transferindo a vigência para 30 de junho de 2015.

Os mesmos acontecimentos se repetem em 2015. Apenas o sétimo boletim foi apresentado, em junho de 2015, e nova prorrogação é efetivada transferindo a vigência contratual para 30 de junho de 2016. Até a data desta fiscalização, agosto de 2016, somente o oitavo boletim consta no processo, tendo sido seu pagamento glosado em virtude de involução da obra.

Assim, evidencia-se o retardamento na execução dos serviços, mesmo quando a contratada se encontrava com os pagamentos rigorosamente em dia. O embargo de uma única edificação, pelo período de nove meses, promovido pela SPU em 2010, se apresenta como um argumento inconsistente para as recorrentes dilações de prazo, que até o momento perfazem mais de 2.237 dias, ou seja, o prazo da obra foi ampliado em 1.142%.

Conforme, parágrafo único do art. 8º da Lei de Licitações, é proibido o retardamento imotivado da execução da obra ou serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo comprovado motivo de ordem técnica, justificado em despacho

circunstanciado emitido pela autoridade competente. Assim, restou evidenciada o retardamento imotivado da execução da obra, mesmo existindo recursos suficientes para fazer frente às despesas.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade examinada encaminhou, em 21 de outubro de 2016, manifestação por meio do Ofício nº 174/2016/GP, sendo apresentada para esta constatação a seguinte resposta:

“A CGU aponta retardamento na execução da obra.

As prorrogações solicitadas pela Prefeitura foram consentidas e formalmente reguladas por Termo Aditivo, com a expressa anuência dos dirigentes da CAIXA, e se houvesse má-fé, dolo, fraude, conluio ou prática de atos de corrupção não haveria a continuidade do fluxo de repasses federais.

As obras públicas executadas mediante contrato de repasse firmado com CAIXA possuem entraves burocráticos que de sua simples inobservância, ainda que sem impacto na qualidade do serviço, acarreta em diligência da CAIXA, emperrando o curso normal do empreendimento.

É de se notar o hábito de proceder a constantes prorrogações contratuais, como pode ser atestado em centenas de contratos de repasse nos diários da União, seção III, dos dias 31/05, 31/08 e 29/09, praticadas pela Vice-Presidência Governo da CAIXA, inclusive de contratos celebrados na mesma época que o nosso (2007).

O prazo de 180 dias mostrou inexecutável já durante a execução contratual pela antiga gestão municipal, com sucessivas prorrogações, o que naturalmente repercutiu no prosseguimento da obra durante nosso mandato.

A contenção costeira é serviço peculiar, diferente de construção de praças custeadas também pelo Ministério do Turismo, e o mar é o ‘maior inimigo’ na evolução desse tipo de obra, o que deveria ser ponderado pela CGU para confirmar ou não possível falha imputável ao município.

Deve-se ter cautela quando avalia unilateralmente a atuação da Prefeitura, já que para uma conclusão mais precisa e válida é importante mensurar a atuação do agente financeiro, principalmente a qualidade de suas normas internas frente às exigências que suspendem o andamento da obra”. (Sic)

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade fiscalizada restringiu-se a tentar transferir a culpa pelas sucessivas dilações de prazo (ampliado em 1.142% no momento desta fiscalização) aos entraves burocráticos da Caixa, argumento que não se sustenta, tendo em vista que, mesmo quando plenamente autorizada pelo agente financeiro, a execução da obra apresentou ritmo insatisfatório.

Ademais, a existência de publicações no Diário Oficial da União prorrogando outros contratos de repasse, também não afasta a impropriedade relatada nesta constatação. Cada gestor responde individualmente pelos atos de sua gestão e a quantidade de contratos

prorrogados não significa que os mesmos sejam desmotivados, ou irregulares, estando todos sujeitos aos mecanismos de controle no momento oportuno.

Quanto ao prazo de 180 dias, dito inexecutável pela unidade fiscalizada, as licitantes concordam com todos os termos do edital no momento em que demonstram interesse em participar do certame. Ressalte-se, contudo, que não é razoável que após uma prorrogação de prazo de 2.237 dias a obra ainda se encontre inacabada.

Quanto à complexidade do serviço de contenção, faz-se pertinente transcrever trecho da justificativa apresentada pelo município para a execução da contenção com Bolsacreto (fl. 243, processo Caixa nº 221.503-46, volume de engenharia II: “[...]a solução encontrada que apresentou melhor funcionamento e de execução rápida e fácil [...], com simplicidade, rapidez e baixo custo, além de reduzir a escavação a 1/3 da necessária altura para concreto armado”.

Portanto, a própria justificativa do ente municipal para a execução desse serviço, em substituição à contenção em concreto armado, foi a adoção de uma solução de fácil execução, não cabendo, por conseguinte, a alegação de serviço de alta complexidade.

Por todo exposto, a justificativa apresentada pelo gestor não foi suficiente para afastar a impropriedade detectada referente ao retardamento imotivado da execução da obra.

3. Conclusão

Os exames realizados, tanto nas análises documentais quanto nas inspeções *in loco*, demonstraram a existência de falhas na gestão dos recursos do convênio, conforme detalhado nas seguintes constatações:

- 2.2.1. Necessidade de reconstrução da cobertura de piaçava da edificação denominada Palhoça da 3ª idade.
- 2.2.2. Execução de serviços de contenção costeira com baixa qualidade e rampas para PNE fora das especificações.
- 2.2.3. Ausência de projeto básico para realização de procedimento licitatório.
- 2.2.4. Falhas na instrução dos processos administrativos da Prefeitura Municipal de Maragogi.
- 2.2.5. Realização de licitação sem a existência de recursos orçamentários.
- 2.2.6. Retardamento na execução da obra.