

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701364

Sumário Executivo Juiz de Fora/MG

Introdução

Este documento trata do resultado dos exames realizados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, instituído pela Portaria CGU nº 208, de 17 de janeiro de 2017. Os trabalhos foram realizados em campo, no município de Juiz de Fora/MG, nos meses de maio e junho de 2017.

A definição do escopo foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo, buscando verificar a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais descentralizados ao município de Juiz de Fora/MG.

Quanto aos recursos provenientes do Ministério da Educação, foram avaliadas a aplicação dos recursos do Programa Educação Básica - Dinheiro Direto na Escola e do Programa/Ação Educação Profissional e Tecnológica/Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, verificando-se o cumprimento, pela instituição de ensino, dos requisitos para oferta de cursos no âmbito do Pronatec.

No âmbito dos recursos destinados à saúde, foi fiscalizado o programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica, verificando-se às ações de aquisição e distribuição de medicamentos para a população local. Foram analisados os processos de seleção, programação, aquisição, armazenamento e dispensação de medicamentos, além de mecanismos de gestão no que concerne a assistência farmacêutica prestada à população.

Referente aos programas/ações do Ministério das Cidades, foram fiscalizadas obras de contenção de encostas em áreas de risco de Juiz de Fora – MG, envolvendo a execução de serviços em doze bairros do município, divididos em dois lotes.

Por fim, foram avaliados ainda a gestão dos recursos federais transferidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) sob responsabilidade da Prefeitura de Juiz de Fora/MG e executados por meio do Programa/Ação Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / Serviços de Proteção Social Especial e da execução de ações sócio assistenciais indiretas, realizadas por entidades privadas em parceria com o município.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	516247
Índice de Pobreza:	12,86
PIB per Capita:	13.715,11
Eleitores:	354929
Área:	1437

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	1	3.439.512,47
	Educação de qualidade para todos	1	8.969.555,29
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	12.409.067,76
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	27.805.450,85
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		2	27.805.450,85
MINISTERIO DAS CIDADES	Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	1	16.448.729,14
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		1	16.448.729,14
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	4.688.483,08
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO		1	4.688.483,08
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		6	61.351.730,83

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados tendo se manifestado oportunamente conforme registrado em campo específico desse relatório. Dessa forma, cabe ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no município de Juiz de Fora/MG no âmbito do Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, foram constatadas falhas na aplicação dos recursos federais examinados. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância.

Com base nos exames realizados na gestão dos recursos provenientes do Ministério da Educação, no que diz respeito ao Programa Educação Básica/Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE, concluiu-se que a Entidade Executora não realiza inspeções nas Escolas a fim de acompanhar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras e, ainda, verificou-se a existência de vínculo entre concorrentes e falha na aquisição de bens pelo CESU Custódio Furtado de Souza. Já no âmbito dos recursos do Programa/Ação Educação Profissional e Tecnológica/Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, apurou-se que os valores pagos pelo FNDE a título de Bolsa Formação eram maiores que o valor da mensalidade dos cursos ofertados a alunos não bolsistas do Pronatec.

Quanto à gestão dos recursos destinados à saúde, no que concerne a aplicação dos recursos do programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica, apesar das falhas pontuais identificadas, concluiu-se que a gestão das ações de aquisição e distribuição de medicamentos, no município, está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Por sua vez, no âmbito das ações do Ministério das Cidades, no que diz respeito às obras de contenção de encostas em áreas de risco de Juiz de Fora/MG, verificaram-se atrasos decorrentes de falhas na realização da licitação, na elaboração e concepção dos projetos de engenharia, de deslizamentos e alterações na conformação dos locais de execução das obras e de atraso na liberação dos recursos por parte da Caixa Econômica Federal. No que tange à qualidade da execução, foram identificadas irregularidades na implantação das obras em alguns bairros. No Bairro Vila Fortaleza, foi encontrada uma situação de falha grave. A recuperação em encosta a ser realizada com revegetação e drenagem pluvial não funcionou adequadamente, gerando erosões e prejuízos aos serviços executados uma vez que já haviam sido pagos. No Bairro Santa Tereza, constatou-se um afundamento de passeios de concreto laterais à cortina atirantada. Com relação à análise da regularidade dos pagamentos, a falha encontrada é decorrente da não realização da glosa dos valores referentes às falhas ocorridas no Bairro Vila Fortaleza.

Por fim, a avaliação da gestão dos recursos federais transferidos ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) revelou falhas que dizem respeito à celebração de convênios com entidades sem certificação para realização de atividades de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, execução de despesas de pessoal sem a devida formalização da relação de trabalho dos funcionários da entidade convenente, inexecução de objeto de convênio celebrado por falta de estrutura física da entidade e ainda à atuação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

Ordem de Serviço: 201701205

Município/UF: Juiz de Fora/MG

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE JUIZ DE FORA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.439.512,47

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 de junho de 2017 a 09 de junho de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa Educação Básica/Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE, no município de Juiz de Fora/MG. O Programa tem como objetivo aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.

Foram avaliados o processo de aquisição pela Entidade Executora (EEx), verificando sua adequação à legislação pertinente, bem como os processos de aquisição pelas Unidades Executoras (UEx), constantes de uma amostra de seis Caixas Escolares, no tocante aos seguintes aspectos: relação entre o que foi planejado e o executado pelas escolas; aderência das aquisições aos normativos; movimentação dos recursos; participação da comunidade escolar na gestão e no controle social do programa; e prestação de contas, envolvendo o acompanhamento e apoio da Entidade Executora (EEx) do PDDE. A amostra baseou-se nos critérios de materialidade e recorrência de recebimento de recursos nos anos de 2015 e 2016. Nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos da equipe de fiscalização.

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 este Ministério.

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. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informações gerais sobre o Programa e atuação das Unidades Executoras.

Fato

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal. Foi selecionada uma amostra de seis Unidades Executoras Próprias (UEx), que são entidades privadas sem fins lucrativos, representativas das escolas municipais e denominadas de Caixas Escolares. As Escolas contempladas com os recursos do PDDE e constantes da amostra são as descritas na tabela abaixo.

Tabela 1: Caixas Escolares e Valores Recebidos (R\$)

Caixas Escolares	2015 (R\$)	2016 (R\$)	Total (R\$)
Cecília Meireles	42.053,58	48.958,00	91.011,58
Professora Thereza Falci	9.540,00	40.159,29	49.699,29
Santa Candida	46.307,24	38.574,00	84.881,24
Posto de Estudo Supletivo Centro	86.906,25	61.500,00	148.406,25
José Calil Ahouagi	6.620,00	71.069,38	77.689,38
CESU Custódio Furtado de Souza	44.371,76	34.140,00	78.511,76

Fonte: Amostra selecionada segundo critérios de materialidade e criticidade.

Diante do escopo da fiscalização, ressaltam-se alguns aspectos verificados na execução do PDDE nas seis escolas representantes da amostra, conforme relatado a seguir:

a) Processos de aquisições de materiais e serviços:

As UEx solicitam orçamentos cotações em três empresas, embora tenha ocorrido falhas no processo de concorrência, conforme ponto específico deste relatório. O objeto das contratações mostrou-se pertinente ao programa e não foram detectados indícios de sobrepreço.

Os pagamentos foram realizados através de cheques nominais assinados pelas pessoas autorizadas em atas e os recursos financeiros não utilizados são aplicados conforme previsto no artigo 15 da Resolução FNDE n° 10, de 18 de abril de 2013.

b) Transparência e Controle Social:

As Caixas Escolares constantes da amostra apresentaram atas consignadas de constituição dos colegiados, bem como atas das reuniões nas quais são decididas as prioridades para aplicação dos recursos. As informações de ingresso de recursos e de convocação para reuniões são divulgadas em mural nas próprias escolas. Já o demonstrativo dos gastos dos recursos do PDDE é colocado à disposição dos interessados, que podem solicitar e conferir as informações nas Atas do Colegiado.

Conforme o disposto nas Atas, observou-se que a comunidade escolar é representada por todos os segmentos da Caixa Escolar, contando com a participação de diretores, professores, funcionários da escola e pais de alunos.

Verificou-se, ainda, que as Caixas Escolares realizam reuniões para informar a comunidade escolar a chegada dos recursos do PDDE, bem como apresentar as necessidades prioritárias da escola a serem atendidas com os recursos. Após a aquisição dos bens e/ou contratação dos serviços definidos pela comunidade, as Caixas Escolares realizam outra reunião, com registro em Ata, demonstrando a efetiva aplicação dos recursos oriundos do PDDE.

c) Prestação de Contas:

Foram analisadas 12 prestações de contas das seis escolas selecionadas na amostra, referentes aos exercícios de 2015 e 2016. Foram verificadas algumas falhas relevantes nos processos de prestação de contas apresentados pelas UEx CESU Custódio Furtado de Souza e Posto de Estudo Supletivo Centro, que serão demonstradas em tópico específico deste relatório. Quanto ao acompanhamento e monitoramento pela Entidade Executora – EEx na utilização dos recursos do Programa pelas UEx, em entrevistas com os dirigentes das escolas, foi constatado que a Secretaria Municipal de Educação não visita as escolas, a fim de acompanhar a regularidade na aplicação dos recursos oriundos do PDDE, conforme detalhado neste relatório. Ressalta-se que o status da Prestação de Contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC das escolas constantes da amostra é “adimplente”.

Registra-se que a Entidade Executora recebeu recursos do PDDE, exercícios 2015 e 2016, no valor total de R\$1.080,00 (R\$540,00 em cada ano) para serem aplicados na Escola Municipal Maria Aládia Santana, não tendo sido detectado falhas relevantes na aplicação desses recursos.

2.2.2. Entidade Executora não realiza inspeções nas Escolas a fim de acompanhar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras.

Fato

Visando verificar se a Entidade Executora – EEx está acompanhando e monitorando a utilização dos recursos pelas Unidades Executoras – UEx, a equipe analisou as prestações de contas das Caixas Escolares abaixo discriminadas, bem como realizou visitas *in loco* nas mesmas.

Quadro 1 – Unidades Executoras constantes da Amostra

Unidades Executoras - UEx
Caixa Escolar Cecília Meireles
Caixa Escolar Professora Thereza Falcí
Caixa Escolar Santa Cândida
Caixa Escolar do Posto de Estudo Supletivo Centro
Caixa Escola José Calil Ahouagi
Caixa Escolar do CESU Custódio Furtado de Souza

Fonte: Amostra selecionada segundo critérios de materialidade e criticidade.

A partir de entrevistas com os responsáveis pelas UEx constantes da amostra, a equipe constatou que a Secretaria Municipal de Educação não realiza fiscalizações *in loco* nas Caixas Escolares, a fim de verificar a regularidade na aplicação dos recursos oriundos do PDDE, uma vez que todos os responsáveis confirmaram que a EEx não esteve nas escolas para averiguar as aquisições realizadas com os recursos do PDDE.

Conforme a alínea l, do inciso II, do artigo 26 da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, cabe à Entidade Executora “acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas e dos polos que mantém”.

Assim, a Entidade Executora não deve se restringir a analisar apenas os documentos apresentados pelas Caixas Escolares, quando da prestação de contas dos recursos do Programa, sendo uma das suas atribuições verificar a real aquisição de bens ou prestação de serviços contratados.

Manifestação da Unidade Examinada

Solicitada a se manifestar, a Secretaria de Educação do Município de Juiz de Fora, por meio do Ofício nº 283/2017, de 07 de agosto de 2017, prestou os seguintes esclarecimentos:

“Neste item, foi constatado que, com base em entrevistas com os responsáveis pelas UEx constantes da amostra utilizada, a Secretaria Municipal de Educação não realiza fiscalizações in loco nas Caixas Escolares.

Como conclusão do relatório preliminar no que se refere a este item foi apontada a seguinte recomendação:

Assim, a Entidade Executora não deve se restringir a analisar apenas os documentos apresentados pelas Caixas Escolares, quando da prestação de contas dos recursos do Programa, sendo uma das suas atribuições verifica a real aquisição de bens ou prestação de serviços contratados.

Nesse aspecto, cabe informar que, de fato, até o presente momento não está sendo realizado o monitoramento in loco das Prestações de Contas das Unidades Executoras.

O monitoramento dos recursos gastos, vem sendo realizado através das documentações encaminhadas pelas Escolas pela Supervisão de Acompanhamento e Controle de Fundos e Convênios e Operações de Crédito – SACFCP/DEIN/SE.

Registre-se, que a opção por esta forma de acompanhamento, embora reconhecidamente não seja a ideal, está diretamente ligada a escassez de recursos humanos para realização de visitas em todas as UEx, que até o presente momento inviabiliza a visitação in loco.

Contudo, já se encontra no planejamento para o segundo semestre projeto piloto destinado ao início de visitação presencial às escolas para a fiscalização nas Unidades, necessidade que apenas vem ser reforçada pelo referido relatório preliminar.

Ainda, levando-se em conta o reduzido pessoal disponível para a execução dos trabalhos, em consonância ao procedimento de fiscalização por amostragem utilizado na fiscalização nº 201701205, iniciaremos as visitas nas UEx, por amostragem e regiões.

O objetivo para o ano de 2018 é organizar um cronograma de visitas em todas as Unidades Executoras.”

Análise do Controle Interno

Considerando a resposta apresentada pela Secretaria Municipal de Educação, verifica-se que a mesma reconhece sua responsabilidade em acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, tendo se comprometido a adotar medidas necessárias a fim de melhorar o acompanhamento e fiscalização dos recursos recebidos pelas Caixas Escolares.

Conforme informações prestadas pela Entidade Executora, serão realizadas fiscalizações *in loco* nas Caixas Escolares, por amostragem e regiões, segundo cronograma de visitas

estabelecido com o objetivo de se inspecionar todas as Unidades Executoras no período de um ano.

2.2.3. Existência de vínculo entre concorrentes e falha na aquisição de bens pelo CESU Custódio Furtado de Souza.

Fato

A equipe de fiscalização obteve, por meio de consulta a sistemas corporativos, realizada em 13 de junho de 2017, informações que indicam a existência de vínculo entre os concorrentes nas aquisições/contratações executadas pela Caixa Escolar do CESU Custódio Furtado de Souza, o que denota fragilidade na escolha do fornecedor e isonomia na concorrência entre eles, descumprindo o previsto no inciso III, do artigo 3º, da Resolução FNDE nº 09, de 02 de março de 2011, *in verbis*:

“III – realização de pesquisas de preços dos produtos e/ou serviços indicados na ata referida nos incisos anteriores, junto ao maior número possível de fornecedores e/ou prestadores que atuem nos ramos relacionados com a natureza do produto e do serviço a ser adquirido e/ou contratado, sendo obrigatória a avaliação de, no mínimo 3 (três) orçamentos a fim de evitar quaisquer favorecimentos e a garantir a escolha da proposta mais vantajosa para o erário;”

Na contratação de serviço de manutenção dos banheiros dos professores, realizada por meio da NFe nº 2015/135, em 05 de outubro de 2015, com a empresa Serralheria Costa, CNPJ 07.575.072/0001-06, no valor de R\$ 4.500,00, restou demonstrada a frustração ao caráter competitivo e isonômico da seleção do prestador de serviço, conforme relatado a seguir.

A empresa vencedora tem como sócio responsável o CPF ***.395.126-**. Além dele, foram apresentadas propostas para a referida contratação, pelo CPF ***.923.246-** (apresentou orçamento no valor de R\$4.890,00), que, conforme base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), atualizada até 31 de dezembro de 2015, era funcionário da empresa Serralheria Costa até 25 de maio de 2015. A outra proposta foi apresentada pelo CPF ***.301.606-**, tio do CPF ***.395.126-**, no valor de R\$5.120,00. Salienta-se que todos os três proponentes, conforme pesquisa ao Cadastro de Pessoa Física (CPF/RENACH), atualizado até 1º de julho de 2017, residem na mesma rua, no Município de Matias Barbosa/MG, cidade localizada à 20 quilômetros de Juiz de Fora/MG.

As referidas propostas constam do Processo de Prestação de Contas da Caixa Escolar do CESU Custódio Furtado de Souza, exercício 2015. Foram apresentadas em formulários próprios dos proponentes e apenas a proposta de CPF ***.395.126-** possui CNPJ.

Por meio da análise da prestação de contas da Caixa Escolar do CESU Custódio Furtado de Souza, verificou-se ainda, a participação de proponentes iguais e atípicos para a compra de geladeira e cartuchos.

Nas compras de uma geladeira, por meio da DANFE nº 11.316, em 30 de agosto de 2016, e de 46 cartuchos, por meio da DANFE nº 11.585, em 27 de outubro de 2016, participaram os mesmos concorrentes, tendo a mesma empresa vencedora, como se nota no quadro abaixo:

Quadro 2 – Aquisição de geladeira e cartuchos pela Caixa Escolar do CESU Custódio Furtado de Souza

DANFE	Objeto	Concorrentes	Empresa Vencedora
11.316	01 Geladeira	1. Megamaquinas Ltda. CNPJ 41.820.481/0001-69; 2. Sion Indústria e Comércio de Papéis Ltda. CNPJ 21.618.822/0001-00; 3. Seven Copy Comercial Ltda – ME. CNPJ 07.416.432/0001-27.	Megamaquinas Ltda. CNPJ 41.820.481/0001-69.
11.585	46 Cartuchos	1. Megamaquinas Ltda. CNPJ 41.820.481/0001-69; 2. Sion Indústria e Comércio de Papéis Ltda. CNPJ 21.618.822/0001-00; 3. Seven Copy Comercial Ltda – ME. CNPJ 07.416.432/0001-27.	

Fonte: Prestação de Contas do PDDE, exercício 2016, da Caixa Escolar CESU Custódio Furtado de Souza.

Verifica-se, pelos dados constantes do quadro acima, que a Caixa Escolar solicitou propostas para as mesmas empresas em duas compras diferentes, tendo em ambas a mesma empresa vencedora. No entanto, o fato primordial e atípico, que indica a ausência de concorrência nas aquisições, é uma papelaria e uma copiadora apresentarem orçamentos para a aquisição de uma geladeira, bem este que dificilmente é encontrado a venda em papelarias e copiadoras.

A equipe de fiscalização esteve na Seven Copy Comercial Ltda, localizada na Rua Mariano Procopio, 740, Centro, Juiz de Fora/MG, e na Sion – Indústria e Comércio de Papeís Ltda, localizada na Rua Barbosa Lima, 185, Centro, Juiz de Fora, e constatou que referidos comércios não vendem geladeira.

Acrescenta-se que as propostas apresentadas pelas empresas, referentes à geladeira, não fornecem as características do bem a ser entregue, constando nas propostas apenas a palavra geladeira.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar, a Secretaria de Educação do Município de Juiz de Fora, por meio do Ofício nº 283/2017, de 07 de agosto de 2017, prestou os seguintes esclarecimentos:

“Item “4” – Existência de vínculo entre concorrentes nas aquisições realizadas pelo CESU Custódio Furtado de Souza.

Nesse ponto, foram verificadas impropriedades e inconsistências no processo de colheita de orçamentos aptos a validar a pesquisa de mercado realizada pela Caixa Escolar do CESU. Inicialmente, destaque-se, que as pesquisas realizadas através da equipe de fiscalização da CGU realmente demonstraram-se mais amplas do que aquelas adotadas pela Secretaria de Educação, uma vez que, não apenas temos o problema de pessoal já identificado, como não temos acesso aos dados levantados, em especial Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), tendo havido um entendimento por parte da SACFCP/DEIN/SE que os orçamentos que constam o CPF do responsável eram suficientes, uma vez que a Resolução dá abertura para trabalhos realizados com pagamento por meio de RPA.

Em relação aos orçamentos, como os mesmos se encontravam em papel timbrado, estavam carimbados e assinados pelas lojas e no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas as mesmas tem como prerrogativa a venda dos objetos em questão, não houve motivo para se levantar nenhuma suspeita tendo, ainda, que os preços apresentados são, a princípio, compatíveis com o valor de mercado.

O Diretor da Escola apresentou justificativa quanto as impropriedades apresentadas, ainda pendente de análise conclusiva.

Cabe informar que a Supervisão de Acompanhamento e Controle de Fundos, Convênios e Programas, do Departamento de Execução Instrumental da Secretaria de Educação tem informado e orientado, tanto por meio de curso obrigatório aos diretores após a eleição, como através de reuniões específicas, sobre as legislações vigentes, prestações de contas, processos de licitações e tomadas de preços, bem como da importância do uso do dinheiro público.

Sabendo das fragilidades que persistem, mesmo após a adoção destas medidas, adotaremos novas providências para minimizar os problemas ainda existentes”.

Além dos esclarecimentos da Entidade Executora, a Diretora do CESU, por meio do Memorando nº 28/17, de 03 de agosto de 2017, apresentou as seguintes justificativas, editada apenas quanto aos nomes de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“3. Existência de vínculo entre concorrentes nas aquisições realizadas pelo CESU Custódio Furtado de Souza.

*Justificativa: A necessidade da reforma do banheiro dos professores e funcionários surgiu em caráter de emergência devido ao afundamento do piso do banheiro causado por infiltrações e vazamentos na tubulação de água e esgoto. Devido a urgência dos serviços, buscou-se prestadores de serviço que atendem na proximidade da escola. Assim, solicitamos o orçamento à empresa Serralheira Costa por localizar-se na mesma rua da Escola e aos prestadores de serviço autônomos CPF ***.923.246-** e CPF ***.301.606-** que trabalham como pedreiros e bombeiros hidráulicos. Salientamos que não houve intenção de descumprir o caráter competitivo e isonômico da seleção do prestador de serviços, uma vez que devido à urgência acima relatada, foram os profissionais encontrados na respectiva ocasião que tinham disponibilidade para a realização imediata dos serviços.*

4. Aquisição de geladeira e cartuchos pela Caixa Escolar do CESU Custódio Furtado de Souza.

Justificativa: Devido a formalidade da apresentação dos orçamentos nominais ao Caixa Escolar respectivamente datados, assinados e em papel timbrado verificou-se que empresas varejistas de eletrodomésticos não fornecem esse tipo de orçamento, geralmente não aceitam cheque como forma de pagamento, exigem o pagamento antecipado antes da entrega e só emitem a nota fiscal posteriormente à compensação do cheque e no dia da entrega da mercadoria.

Como é sabido, é proibido ao Caixa Escolar realizar o pagamento antes da entrega do produto.

Além disso, também é vedada ao Caixa Escolar a possibilidade de compras pela internet, uma vez que também a nota fiscal é emitida apenas após o pagamento via boleto bancário. Também os orçamentos realizados pela internet (print das telas) não atende as normas legais de apresentação dos orçamento.

Essas regras limitam a disponibilidade de fornecedores que aceitam apresentar orçamentos antecipadamente, garantem os preços até o final do processo de cotação de preços e que entregam a mercadoria e emitem a nota fiscal antes de receberem o pagamento.

Para garantir o cumprimento das normas legais acima expostas, bem como a licitude dos processos de aquisição dos bens a direção recorre a fornecedores locais que atendem as regras legais. Embora esses fornecedores não tenham em suas lojas físicas os equipamentos para pronta entrega, todos são autorizados pela Receita Federal para comercializarem esses produtos conforme pode ser comprovado por meio de consulta pelo CNPJ referente às atividades econômicas dessas empresas.

No nosso entendimento a atipicidade não se configura tendo em vista que os respectivos proponentes estão legalmente autorizados pelos códigos e descrições das atividades econômicas secundárias em consulta ao site da Receita Federal.

Com relação aos fornecedores iguais para produtos diferentes (geladeira e cartuchos) verifica-se que pelo amplo espectro das atividades econômicas registradas na Receita Federal os tornam habilitados para comercializarem diferentes produtos e legalmente autorizados a emitirem cotações de preços.

O fato de em ambos os processos a empresa vencedora ser a mesma deve-se a apresentação do menor preço dos produtos cotados.

Com relação à falta de especificação da geladeira adquirida, embora as mesmas não constem no orçamento, foi solicitado aos fornecedores que cotassem uma geladeira com baixo consumo de energia e descongelamento automático (Frost Free). Ainda é importante frisar que o bem foi adquirido dentro do valor de mercado de acordo com suas especificações.

Considerações finais:

Reforça ainda a argumentação acima apresentada o fato de não contarmos com uma equipe técnica de compras. Todas as compras e contratações são realizadas pela equipe gestora da escola cumulativamente com todas as outras atividades inerentes à administração escolar. A equipe gestora não possui treinamento e nem acesso aos sistemas de consulta apresentados no relatório de auditoria e também não possui a expertise para realizar tais análises e cruzamentos de dados antes de realizar compras e contratações.

Sendo assim, nossos esforços são feitos no sentido de realizar as compras de equipamentos e contratação de serviços seguindo todas as orientações repassadas pelo setor de prestação de contas da Secretaria Municipal de Educação. Além disso, todas as nossas prestações de contas estão em dia e foram apresentadas e aprovadas por esse setor”.

Análise do Controle Interno

Considerando as justificativas apresentadas pela Secretaria de Educação e pelo CESU Custódio Furtado de Souza, a equipe faz as seguintes ponderações:

No que diz respeito à existência de vínculo entre proponentes na contratação de serviço de manutenção dos banheiros dos professores, realizada por meio da NFe nº 2015/135, em 05 de outubro de 2015, ressalta-se que, independente do acesso à sistemas informatizados, a observância de sobrenomes idênticos já indicaria um maior zelo por parte do gestor, na coleta dos orçamentos e escolha da melhor proposta.

Além disso, as propostas apresentadas pelo CPF ***.923.246-** e pelo CPF ***.301.606.** constavam em modelo idêntico. Destaca-se que, além do sobrenome, os dois possuem endereços semelhantes nas propostas.

No tocante à aquisição de geladeira por meio da DANFE nº 11.316, em 30 de agosto de 2016, as justificativas apresentadas também não afastam a falha apontada, uma vez que o fato das empresas estarem registradas na Secretaria da Receita Federal como “fornecedoras” de um bem não elimina o fato da mesma ter informado aos auditores que nunca havia comercializado

referido bem. A frustração à competição reside também no fato de que o produto solicitado não possuir nenhuma característica nos orçamentos apresentados, senão o nome geladeira, o que aponta não haver diferença nas propostas a serem apresentadas, uma vez que o vencedor já ter sido escolhido de véspera.

Vale salientar que o artigo 2º da Resolução FNDE nº 09, de 02 de março de 2011, estabelece que as UEx devem adotar sistema de pesquisa de preços que abranja o maior número possível de fornecedores e prestadores de serviços que atuem nos ramos correspondentes ao objeto a ser adquirido e/ou contratado, a fim de se obter a proposta mais vantajosa para o erário.

Ademais, a ausência de especificação do produto, além de contrariar a legislação pertinente (§ 1º do artigo 3º, da Resolução FNDE nº 09, de 02 de março de 2011), prejudica qualquer análise de “preço de mercado”, visto que não há parâmetros para se realizar com êxito tal verificação.

Acrescenta-se que o parágrafo sétimo do artigo 3º da referida Resolução informa que *“Deverá ser evitada a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores e prestadores de serviços, devendo tal prática, quando inevitável por fatores conjunturais, ser objeto da justificativa correspondente”*.

Verifica-se, pois, que a Escola repetiu a escolha dos mesmos proponentes em aquisições realizadas em Agosto e Outubro de 2016, sem apresentar justificativa para tal prática.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que o processo de aquisição pela Unidade Executora (UEx), com recursos do Programa Educação Básica/Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE, apresenta algumas ressalvas, a seguir discriminadas:

- a) Entidade Executora não realiza inspeções nas Escolas a fim de acompanhar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras;
- b) Existência de vínculo entre concorrentes e falha na aquisição de bens pelo CESU Custódio Furtado de Souza.

Ordem de Serviço: 201701262

Município/UF: Juiz de Fora/MG

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: SOCIEDADE EDUCACIONAL DE JUIZ DE FORA - ME

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 8.969.555,29

1. Introdução

A ação de controle destina-se a avaliar a Bolsa-Formação, executada por meio da Ação 20RW - Apoio à Formação Profissional e Tecnológica, que objetiva ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhado com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão. No âmbito da Bolsa-Formação, são ofertados cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (cursos FIC) e de educação profissional e tecnológica de nível médio (cursos técnicos).

A execução da ação de controle ocorreu de 26 de junho de 2017 a 13 de julho 2017 e visou à verificação da aplicação dos recursos do Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica/Ação 20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, sob a responsabilidade do Ministério da Educação – MEC. Verificou-se o cumprimento, pela instituição de ensino, dos requisitos para oferta de cursos no âmbito do Pronatec, bem como, o atendimento aos critérios definidos na legislação vigente para recebimento das parcelas da Bolsa Formação, notadamente aqueles relativos à participação dos estudantes beneficiários nos cursos ofertados.

A instituição fiscalizada, Colégio CECON (Mantenedora: Sociedade Educacional de Juiz de Fora CNPJ: 07.584.894/0001-53), entidade privada, localizada no município de Juiz de Fora/MG, tornou-se habilitada a ofertar cursos no âmbito do Pronatec em 09 de agosto de 2012. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais foi a instituição que avaliou o colégio, credenciando-o para o programa. No período de exame desta ação de controle, de 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2016, a entidade fiscalizada recebeu recursos da ordem de R\$ 8.969.555,29. Considerando que vários cursos desse período de exame haviam iniciado em 2013, esse valor passa a ser R\$ 9.711.027,29, de acordo com dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica-Sistec.

No período de exame foram matriculados 1.885 alunos em 42 turmas. A amostra inicial de análise foi composta de 80 alunos. Foram verificados os termos de compromisso, requerimento de matrícula, comprovantes de escolaridade, registros de frequência, documentos de desempenho escolar e certificados de conclusão de curso. Foram enviados emails individualmente a 26 alunos em que foram indagados se realmente frequentaram o curso, se tiveram que pagar mensalidade ou matrícula, dentre outras perguntas. Como não houve retorno suficiente dos emails, procedeu-se a ligações telefônicas a 30 alunos em que foram indagados quanto às mesmas questões, tendo sido obtidas respostas que não

caracterizam ressalvas à gestão da fiscalizada. A partir da inspeção física realizada, verificou-se não haver ressalvas quanto à infraestrutura mínima requerida para os cursos, conforme previsto no Catálogo Nacional de Cursos.

Constatou-se ampla falta de integridade dos dados dos alunos alimentados pela entidade no Sistec, e evidenciou-se que o valor recebido do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/Pronatec pela entidade é superior aos valores das mensalidades praticadas para os alunos não beneficiários do programa.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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 este Ministério.

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 pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Aspectos gerais dos cursos avaliados.

Fato

Foram avaliados todos os cursos técnicos oferecidos pela instituição quanto à integridade dos dados registrados no Sistec/MEC e quanto ao valor das mensalidades. Relativamente a alguns aspectos específicos, nessa ação de controle foram analisados os cursos Técnico em Alimentos, Técnico em Enfermagem, Técnico em Farmácia, Técnico em Química e Técnico em Segurança do Trabalho. Tais cursos avaliados contemplam os eixos tecnológicos Produção Alimentícia (Técnico em Alimentos), Ambiente e Saúde (Técnico em Enfermagem, Técnico em Farmácia), Produção Industrial (Técnico em Química) e Segurança (Técnico em Segurança do Trabalho), conforme o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Verificou-se que estão divulgadas na internet listas de disciplinas dos cursos e que a carga horária de cada um desses cinco cursos atende ao mínimo disposto na legislação vigente e que foram ministrados de forma presencial pela própria instituição de ensino, sem recorrer a outras entidades para efetivar a oferta do curso.

2.1.2. Os valores pagos pelo FNDE a título de Bolsa-Formação são maiores que o valor da mensalidade dos cursos ofertados a alunos não bolsistas do Pronatec

Fato

Nesse item pretende-se responder à seguinte subquestão de auditoria: “Os valores pagos pelo FNDE a título de Bolsa-Formação correspondem ao valor pago por alunos não beneficiários do Pronatec?”

O procedimento de auditoria aplicado para obter-se a resposta à subquestão tratou de orientar os trabalhos no sentido de verificar se os valores totais pagos pelo FNDE correspondem aos encargos educacionais cobrados dos estudantes não beneficiários do Pronatec, já considerados todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição. Para tanto, foram consultadas as tabelas de preços vigentes à época da realização das turmas, tanto veiculadas no site da Instituição quanto disponibilizadas pela mesma em resposta às Solicitações de Fiscalização nº 201701262/01 e 201701262/06.

Assim, o valor recebido do FNDE terá como parâmetro o preço cobrado de alunos não beneficiários do programa, e observe-se que esse valor é aquele em que já houve incidência de descontos, inclusive de pontualidade de pagamento.

Consultou-se as tabelas de preços vigentes de mensalidades para alunos não bolsistas do Pronatec à época da realização das turmas relativas ao escopo da fiscalização com a finalidade de comparar-se com o valor total recebido pela entidade para cada aluno bolsista do programa.

De acordo com cartas circulares fornecidas pela fiscalizada, verificou-se que os preços praticados para alunos não beneficiários do Pronatec eram estabelecidos por semestre, sendo divulgado um valor base de mensalidade ao qual eram aplicados variados percentuais de descontos a título de bolsa de estudos parcial.

Sintetizou-se os respectivos valores de mensalidades no quadro a seguir, usando como referência o menor desconto relativo a bolsa de estudos parcial concedido de forma coletiva a alunos não beneficiários do Pronatec:

Quadro: Valores de mensalidades praticados para alunos não beneficiários do Pronatec

Ano	Semestre	Mensalidade Base (R\$)	Mensalidade com o menor desconto (R\$)
2013	2º	495,00	247,50
2014	1º	639,00	447,30
2014	2º	639,00	383,40
2015	1º	697,00	487,90
2015	2º	697,00	348,50
2016	1º	697,00	348,50
2016	2º	697,00	348,50

Fonte: Cartas Circulares 03/13, 09/13, 04/14, 08/14, 05/15, 10/15, 05/16 fornecidas pela fiscalizada.

Os valores de mensalidades com o menor desconto constavam de forma expressa nas cartas circulares nº 09/13, 04/14, 08/14, 05/15 e 10/15 disponibilizadas à equipe de fiscalização.

Posteriormente, a entidade complementou a disponibilização de documentos com as cartas circulares nº 03/13 e 05/16 que dispunham sobre os valores de mensalidades do segundo semestre de 2013 e segundo semestre de 2016, mas não continham informações tão detalhadas

quanto as fornecidas anteriormente. Não havia, nessas cartas, dados expressos de valores com os descontos, mas apenas informavam que se aplica Bolsa Parcial de Estudo, e na última carta circular, nº 05/16, constava expressamente que se aplicava o desconto de 50% sobre o valor da matrícula. Diante dessa lacuna do valor do menor desconto sobre a mensalidade, considerou-se que esse abatimento seria de 50% sobre o valor da mensalidade base para os segundos semestres dos anos de 2013 e 2016 para a finalidade de se calcular a estimativa dos valores das mensalidades praticadas para alunos não bolsistas do Pronatec.

A título de exemplo, a seguinte informação contida nas Cartas Circulares nº 05/15 e 10/15 demonstra a prática pela entidade de amplo desconto no valor da mensalidade por meio da concessão de bolsas parciais de estudo:

“Mensalidade, Valor Base = 697,00 (seiscentos e noventa e sete reais)

Valor praticado com a menor bolsa de 50% (cinquenta por cento) = 348,50 (trezentos e quarenta e oito reais, cinquenta centavos).

[...]

II – Para o candidato a informação deve ser clara que: efetivamente o maior valor de mensalidade é 348,50. Ele pode pagar menos se conseguir bolsas maiores: isso deve ser divulgado. Importante mencionar também o desconto de 10% para pagamento até dia 08 do mês de vencimento. Em resumo, o preço a ser informado, de imediato, ao candidato é o realmente o praticado hoje: R\$348,50. Isso sem considerar o desconto pontualidade, com o qual a mensalidade cai para R\$313,65. Esse o valor que deve ser passado ao candidato, posteriormente poderão ser acrescentadas outras informações.” (grifo do original)

Torna mais evidente a prática do amplo desconto de forma coletiva o fato de, na Circular nº 08/14, ter sido estabelecido que, nos contratos de prestação de serviços firmados com os alunos do Pronatec, deveriam constar os mesmos valores pagos com elevado desconto pelos alunos não beneficiários do programa federal. Contudo, conforme ficou evidenciado nos dados calculados que serão expostos mais adiante, os valores recebidos do FNDE pela fiscalizada para execução do programa são superiores aos cobrados dos alunos não bolsistas deste programa.

Veja-se o excerto da referida circular, nº 08/14, que demonstra que, não obstante a entidade haver recebido valor superior a esse do FNDE, a referência interna de preços para os alunos beneficiários do Pronatec seria a mesma relativa ao amplo desconto concedido aos não beneficiários do programa:

“Exemplos de planos de pagamento com valores, com bolsa de 30%:

Plano 1:

Total da Semestralidade: R\$3.123,90

<i>Descrição</i>	<i>Valor Normal</i>	<i>Percentual de Bolsa</i>	<i>Valor com Bolsa</i>	<i>Valor Efetivo</i>	<i>Data de Vencimento</i>
<i>Taxa de Matrícula</i>	R\$393,00	<i>Desconto de 50%</i>	R\$196,50	R\$196,50	<i>No ato da matrícula</i>
<i>1ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.01.2015

<i>2ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.02.2015
<i>3ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.03.2015
<i>4ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.04.2015
<i>5ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.05.2015
<i>6ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.06.2015

[...]

Os alunos do Pronatec devem também renovar suas matrículas e assinar contrato de prestação de serviços. Nos campos do contrato que referem-se ao valor usar o seguinte modelo:

Total da Semestralidade: R\$3.123,90 com Bolsa Integral Pronatec

<i>Descrição</i>	<i>Valor Normal</i>	<i>Percentual de Bolsa concedido pelo CECON</i>	<i>Valor com Bolsa CECON</i>	<i>Valor Efetivo com Bolsa Integral Pronatec</i>	<i>Data de Vencimento</i>
<i>Taxa de Matrícula</i>	R\$393,00	<i>Desconto de 50%</i>	R\$196,50	R\$196,50	15.01.2015
<i>1ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.02.2015
<i>2ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.03.2015
<i>3ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.04.2015
<i>4ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.05.2015
<i>5ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.06.2015
<i>6ª Parcela</i>	R\$697,00	30%	R\$487,90	R\$487,90	15.07.2015

Após essa explanação sobre a origem dos valores praticados com descontos, passa-se a descrever o método do cálculo da diferença entre o valor recebido pela entidade pelos alunos do Pronatec e os preços de mensalidades praticados para alunos não beneficiários do programa.

Primeiramente, selecionou-se do universo dos dados do Sistec, os alunos pelos quais a entidade recebeu o valor total do FNDE pela conclusão do curso. O campo da planilha de dados que demonstra se o aluno concluiu o curso é denominado “situacao_matricula_aluno_atual”. Quando consta o valor “CONCLUÍDA” nesse campo significa que a entidade atualizou corretamente a situação do aluno que finalizou seus estudos.

Entretanto, em muitos casos dos dados analisados, conforme detalhado em item próprio deste relatório, observou-se que a entidade não atualizou o sistema para refletir a situação real daqueles alunos que terminaram o curso. Então, verificou-se que relativamente a alunos em que constava na planilha que ainda não teriam concluído o curso, havia evidências de finalização dos estudos em documentos de frequência e de desempenho. Por isso, incluiu-se nos cálculos alunos nessa última situação, ou seja, abrangeu-se, além dos alunos em que o campo “situacao_matricula_aluno_atual” continha o valor “CONCLUÍDA”, também aqueles em que naquele campo havia o valor “EM_DEPENDÊNCIA” ou “EM_CURSO”.

Após selecionados os alunos pelos quais a entidade teria recebido o valor integral do FNDE, procedeu-se aos cálculos de quais os valores que a escola teria cobrado de alunos não beneficiários do programa.

Inicialmente, buscou-se o valor de mensalidade com desconto para não beneficiários do programa vigente no período do curso. Toma-se como exemplo a turma nº 14652 do curso de Técnico em Enfermagem que foi realizado no período de 22 de abril de 2014 a 23 de outubro de 2015. Conforme quadro de preços já exposto, os valores das mensalidades no período podem ser discriminados assim:

Quadro: Valores de mensalidades praticados para alunos não beneficiários do Pronatec (turma nº 14652 do curso de Técnico em Enfermagem)

Período	Quant. de mensalidades	Mensalidade com o menor desconto (R\$)
22 de abril de 2014 a 30 de junho de 2014	3	447,30
1º de julho de 2014 a 31 de dezembro 2014	6	383,40
1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2015	6	487,90
1º de julho 2015 a 23 de outubro de 2015	4	348,50

Fonte: Cartas Circulares nº 09/13, 04/14, 08/14 e 05/15 fornecidas pela fiscalizada e dados do Sistec.

Em seguida, multiplicando-se a quantidade de mensalidades pelo valor mensal obteve-se o valor total de mensalidade para alunos não beneficiários do programa. Visualiza-se isso no exemplo seguinte:

Tabela: Valores de mensalidades praticados para alunos não beneficiários do Pronatec (turma nº 14652 do curso de Técnico em Enfermagem)

Período	Quant. de mensalidades	Mensalidade com o menor desconto (R\$)	Valor (R\$)
22/04/2014 a 30/06/2014	3	447,30	1.341,90
01/07/2014 a 31/12/2014	6	383,40	2.300,40
01/01/2015 a 30/06/2015	6	487,90	2.927,40
01/07/2015 a 23/10/2015	4	348,50	1.394,00
Valor total por aluno:			7.963,70

Fonte: Cartas Circulares nº 09/13, 04/14, 08/14 e 05/15 fornecidas pela fiscalizada e dados do Sistec.

No passo seguinte comparou-se o valor recebido pela entidade do FNDE com o valor praticado para alunos não beneficiários do Pronatec e obteve-se o seguinte resultado:

Tabela: Comparação entre valores de mensalidades praticados para alunos não beneficiários do Pronatec e valores recebidos do FNDE (turma nº 14652 do curso de Técnico em Enfermagem)

Valor (R\$) recebido do FNDE (A)	Valor (R\$) praticado para alunos não beneficiários do Pronatec (B)	(A) – (B)
11.588,76	7.963,70	3.625,06

Fonte: Cartas Circulares nº 09/13, 04/14, 08/14 e 05/15 fornecidas pela fiscalizada e dados do Sistec.

Ao finalizarem-se os cálculos para cada turma, constataram-se resultados desfavoráveis ao FNDE em todas, totalizando-se para os alunos selecionados a diferença entre o valor recebido do FNDE e o valor praticado para alunos não beneficiários: R\$ 1.299.639,23. As tabelas a seguir, permitem visualizar o cálculo geral. Então, ficou demonstrado que para todos os alunos

analisados, o valor recebido pela entidade do FNDE foi superior ao valor praticado para alunos não bolsistas do programa federal.

Tabela: Diferença, por aluno, do valor do recurso recebido do Pronatec em comparação com os valores de mensalidades praticados para não beneficiários do programa

Turma	Por aluno selecionado		
	Recebido do Pronatec (R\$) (A)	Preço de não Pronatec (R\$) (B)	(A) – (B)
Técnico em Alimentos 1379	8.330,00	7.925,80	404,20
Técnico em Alimentos 1380	8.330,00	7.925,80	404,20
Técnico em Alimentos 1978	8.330,00	7.925,80	404,20
Técnico em Alimentos 2765	8.330,00	7.925,80	404,20
Técnico em Alimentos 2766	8.330,00	7.925,80	404,20
Técnico em Enfermagem 13484	11.588,76	7.963,70	3.625,06
Técnico em Enfermagem 13584	11.588,76	7.963,70	3.625,06
Técnico em Enfermagem 1376	9.432,00	7.925,80	1.506,20
Técnico em Enfermagem 1377	9.170,00	7.925,80	1.244,20
Técnico em Enfermagem 1378	9.170,00	7.925,80	1.244,20
Técnico em Enfermagem 14652	11.588,76	7.963,70	3.625,06
Técnico em Enfermagem 2758	9.432,00	7.925,80	1.506,20
Técnico em Enfermagem 2762	9.432,00	7.925,80	1.506,20
Técnico em Enfermagem 41079	6.407,98	5.924,50	483,48
Técnico em Farmácia 1393	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Farmácia 1394	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Farmácia 1398	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Farmácia 20166	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Farmácia 20210	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Farmácia 20221	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Farmácia 25351	9.729,95	7.318,80	2.411,15
Técnico em Farmácia 2785	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Farmácia 2786	8.750,00	7.925,80	824,20

Turma	Por aluno selecionado		
	Recebido do Pronatec (R\$) (A)	Preço de não Pronatec (R\$) (B)	(A) – (B)
Técnico em Química 1385	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Química 1387	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Química 1391	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Química 20175	9.730,00	4.217,40	5.512,60
Técnico em Química 20184	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Química 20227	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Química 2779	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Química 2782	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Química 41057	6.407,98	5.924,50	483,48
Técnico em Segurança do Trabalho 1381	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Segurança do Trabalho 1382	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Segurança do Trabalho 1384	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Segurança do Trabalho 20142	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Segurança do Trabalho 20191	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Segurança do Trabalho 20201	9.872,34	7.963,70	1.908,64
Técnico em Segurança do Trabalho 25330	9.729,95	7.318,80	2.411,15
Técnico em Segurança do Trabalho 2771	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Segurança do Trabalho 2776	8.750,00	7.925,80	824,20
Técnico em Segurança do Trabalho 42367	6.407,98	5.924,50	483,48

Fonte: Cartas Circulares 03/13, 09/13, 04/14, 08/14, 05/15, 10/15, 05/16 fornecidas pela fiscalizada e dados do Sistec.

Após multiplicarem-se os valores individuais da tabela acima pela quantidade de alunos por turma obtém-se a diferença entre os recursos e valores praticados por turma, conforme tabela abaixo.

Tabela: Diferença, por turma, do valor do recurso recebido do Pronatec em comparação com os valores de mensalidades praticados para não beneficiários do programa

Turma	Qtd alunos	Total por turma		
		Recebido Pronatec (A)	Não Pronatec (B)	(A) – (B)
Técnico em Alimentos 1379	13	108.290,00	103.035,40	5.254,60
Técnico em Alimentos 1380	16	133.280,00	126.812,80	6.467,20
Técnico em Alimentos 1978	12	99.960,00	95.109,60	4.850,40
Técnico em Alimentos 2765	16	133.280,00	126.812,80	6.467,20
Técnico em Alimentos 2766	8	66.640,00	63.406,40	3.233,60
Técnico em Enfermagem 13484	20	231.775,20	159.274,00	72.501,20
Técnico em Enfermagem 13584	17	197.008,92	135.382,90	61.626,02
Técnico em Enfermagem 1376	25	235.800,00	198.145,00	37.655,00
Técnico em Enfermagem 1377	22	201.740,00	174.367,60	27.372,40
Técnico em Enfermagem 1378	22	201.740,00	174.367,60	27.372,40
Técnico em Enfermagem 14652	35	405.606,60	278.729,50	126.877,10
Técnico em Enfermagem 2758	23	216.936,00	182.293,40	34.642,60
Técnico em Enfermagem 2762	22	207.504,00	174.367,60	33.136,40
Técnico em Enfermagem 41079	38	243.503,24	225.131,00	18.372,24
Técnico em Farmácia 1393	22	192.500,00	174.367,60	18.132,40
Técnico em Farmácia 1394	19	166.250,00	150.590,20	15.659,80
Técnico em Farmácia 1398	21	183.750,00	166.441,80	17.308,20
Técnico em Farmácia 20166	50	493.617,00	398.185,00	95.432,00
Técnico em Farmácia 20210	20	197.446,80	159.274,00	38.172,80
Técnico em Farmácia 20221	18	177.702,12	143.346,60	34.355,52
Técnico em Farmácia 25351	18	175.139,10	131.738,40	43.400,70
Técnico em Farmácia 2785	15	131.250,00	118.887,00	12.363,00
Técnico em Farmácia 2786	13	113.750,00	103.035,40	10.714,60

Turma	Qtd alunos	Total por turma		
		Recebido Pronatec (A)	Não Pronatec (B)	(A) – (B)
Técnico em Química 1385	14	122.500,00	110.961,20	11.538,80
Técnico em Química 1387	11	96.250,00	87.183,80	9.066,20
Técnico em Química 1391	21	183.750,00	166.441,80	17.308,20
Técnico em Química 20175	17	165.410,00	71.695,80	93.714,20
Técnico em Química 20184	15	148.085,10	119.455,50	28.629,60
Técnico em Química 20227	19	187.574,46	151.310,30	36.264,16
Técnico em Química 2779	16	140.000,00	126.812,80	13.187,20
Técnico em Química 2782	16	140.000,00	126.812,80	13.187,20
Técnico em Química 41057	24	153.791,52	142.188,00	11.603,52
Técnico em Segurança do Trabalho 1381	17	148.750,00	134.738,60	14.011,40
Técnico em Segurança do Trabalho 1382	18	157.500,00	142.664,40	14.835,60
Técnico em Segurança do Trabalho 1384	15	131.250,00	118.887,00	12.363,00
Técnico em Segurança do Trabalho 20142	33	325.787,22	262.802,10	62.985,12
Técnico em Segurança do Trabalho 20191	23	227.063,82	183.165,10	43.898,72
Técnico em Segurança do Trabalho 20201	20	197.446,80	159.274,00	38.172,80
Técnico em Segurança do Trabalho 25330	27	262.708,65	197.607,60	65.101,05
Técnico em Segurança do Trabalho 2771	18	157.500,00	142.664,40	14.835,60
Técnico em Segurança do Trabalho 2776	19	166.250,00	150.590,20	15.659,80
Técnico em Segurança do Trabalho 42367	66	422.926,68	391.017,00	31.909,68
Total	894	8.049.013,23	6.749.374,00	1.299.639,23

Fonte: Cartas Circulares 03/13, 09/13, 04/14, 08/14, 05/15, 10/15, 05/16 fornecidas pela fiscalizada e dados do Sistec.

Conforme demonstrado, de um universo de 894 alunos, o FNDE repassou por meio do Bolsa-Formação o valor de R\$ 8.049.013,23. Contudo, se esses mesmos alunos, não fizessem parte

do programa e pagassem os custos junto à escola, essa teria recebido um total de R\$ 6.749.374,00, demonstrando, portanto, que os valores pagos pelo FNDE são maiores que o valor da mensalidade dos cursos ofertados a alunos não bolsistas do Pronatec.

O mesmo raciocínio aplica-se aos alunos que participaram dos cursos por um tempo, mas desistiram de continuar os estudos. Nos dados do Sistec, esses alunos aparecem com o valor “ABANDONO” no campo “situacao_matricula_aluno_atual”. Nesse caso, não foi verificado o universo dos dados do Sistec, mas apenas a amostra, pois era necessário, relativamente a cada aluno da amostra, extrair manualmente dos relatórios de frequência do Sistec fornecidos pela fiscalizada, a quantidade de meses que os alunos frequentaram o curso antes de deixarem de comparecer às aulas. Após isso, usando-se o mesmo método de cálculo já descrito, multiplicou-se a quantidade de meses em que houve frequência pelo valor da mensalidade dos alunos não bolsistas do Pronatec vigente na época da frequência ao curso e comparou-se com o valor recebido pela entidade do FNDE/Pronatec. A partir da comparação dos valores de mensalidades e valores do FNDE/Pronatec de 40 alunos, obteve-se o resultado de um valor recebido do programa de governo superior em R\$ 39.436,10 ao valor cobrado de alunos não bolsistas do FNDE/Pronatec.

Manifestação da Unidade Examinada

Foi concedida oportunidade à fiscalizada para manifestar-se, disponibilizando-lhe todas as planilhas com os cálculos e fórmulas completas, e essa alegou um raciocínio fundamentado no valor da mensalidade base, o que, conforme demonstrado, não era o valor amplamente praticado. Seguem os argumentos da entidade conforme e-mail da Diretora Pedagógica de 10 de julho de 2017:

“Um exemplo de um aluno matriculado no 1º Semestre 2014. Aluno particular que não participou do Concurso Bolsa:

1º Semestre de 2014- Matrícula efetivada no 1º semestre de 2014

Semestralidade = 4.194,00

2º Semestre de 2014

Semestralidade = 4.194,00

1º Semestre de 2015

Semestralidade = 4.575,00

Duração: 3 semestres letivos ou 18 meses

Total: R\$ 12.963,00 : 1400 h/a = 9,20 hora/ aula (comparar com a hora /aula paga pelo Pronatec)

Curso em Segurança do Trabalho (1.400 horas)

O exemplo demonstra que um aluno, particular não bolsista, pagou 12.963,00 (doze mil, novecentos e sessenta e três reais).”

Alegou também a fiscalizada o seguinte em outro e-mail na mesma data 10 de julho de 2017:

“Os valores referentes as mensalidades praticadas aos não bolsistas não estão inclusos valores referentes ao:

1-material didático;

2-taxa de material para aulas práticas nos laboratórios;

3-Jalecos”

A equipe de fiscalização solicitou à entidade que disponibilizasse comprovações documentais do alegado acima, mas não foi atendida com a seguinte justificativa em e-mail de 10 de julho de 2017:

“Quanto a taxa cobrada citada por mim em e-mail anterior para não bolsistas, tínhamos como registro o canhoto de bloco de recibo, procedimento que não é mais utilizado por essa Instituição de Ensino.

Atualmente, é embutido nos valores das matrículas e rematrículas no novos Contratos de Prestação de Serviço Educacionais.

Os materiais acima relacionados não eram cobrados dos alunos bolsistas/Pronatec.”

Em e-mail de 17 de julho de 2017, a Diretora Pedagógica reafirma que são concedidos descontos a apenas uma parcela dos alunos:

“Quanto aos valores praticados pela Instituição, somente são ofertadas bolsas para candidatos que realizam o concurso de bolsas e que são classificados de forma decrescente e que podem variar, de acordo com o ano ou semestre o número de vagas ofertadas. Os demais pagam o valor “cheio” constante na 1ª coluna da tabela enviada.

A Sociedade Educacional de Juiz de Fora LTDA, mantenedora do Colégio CECON Juiz de Fora foi beneficiada pelo sistema de concorrência, portanto, não estamos entendendo sobre o questionamento sobre os valores praticados para Bolsistas/CECON e Não bolsistas/ CECON. Mas, mesmo assim, estamos de forma transparente, tentando esclarecer possíveis dúvidas.”

A responsável pela unidade fiscalizada, em resposta ao Relatório Preliminar, apresentou as seguintes justificativas, por meio de mensagem eletrônica encaminhada em 25 de agosto de 2017, em que faz referência às argumentações anteriores:

“Quanto aos valores pagos pelo FNDE à título de bolsa formação, ratifico que os valores praticados pelo Colégio CECON eram superiores aos ofertados pelo referido programa. Somente para os alunos que conseguiam, através do Concurso de Bolsas é que tinha benefícios de descontos, que não estavam inclusos material didático, material para aulas práticas e etc, conforme argumentado, em emails anteriores.”

Análise do Controle Interno

A argumentação da fiscalizada não é suficiente para desconstituir as evidências de que os descontos eram concedidos de forma ampla, conforme textos de cartas circulares já expostos

nesse relatório. Assim, subsiste a constatação de que os valores recebidos do FNDE/Pronatec por aluno são superiores aos preços cobrados dos alunos não beneficiários do programa federal.

Embora a escola tenha de fato participado de concorrência no âmbito de editais do PRONATEC e tenha informado os valores a serem praticados, a divergência de valores apontada pela equipe de fiscalização sinaliza a necessidade de que o MEC efetue ampla pesquisa dos valores de mensalidades praticados pelas diversas instituições de ensino, de forma a evitar pagamentos de valores acima daqueles praticados no mercado.

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. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Falta de integridade dos dados alimentados no Sistec relativos ao campo "situacao_matricula_aluno_atual"

Fato

Um dos aspectos avaliados tratou da subquestão de auditoria: “São confiáveis os dados alimentados pela entidade no Sistec referentes à situação da matrícula dos alunos?”.

O universo dos dados objeto da fiscalização compõe-se de 1.885 alunos em 42 turmas de cursos realizados no período de 2013 a 2016. Todas essas turmas referem-se a cursos realizados até 2015 (à exceção de três turmas que se estenderam até 2016). Mesmo tratando-se de cursos já realizados, não consta do Sistec a conclusão de curso de sequer um aluno em 32 dessas 42 turmas, e, nas turmas restantes, há um elevado índice de alunos sem que tivessem concluído os cursos (ver Quadros 1 e 2 abaixo). O campo dos dados do Sistec que serve de referência para se saber se o aluno concluiu o curso é “situacao_matricula_aluno_atual”, e verificou-se que em 32 do total de 42 turmas, ou seja, em 76% das turmas não havia nem um aluno com esse campo com o valor “CONCLUÍDA”. Sob a ótica da quantidade de alunos, observa-se que, dos 1.885 alunos, a vasta maioria deles, no total de 1.593 (84,5%), não constavam dos dados na condição de que teriam concluído o curso.

Constatou-se que, nessas turmas em que nenhum aluno teria concluído o curso, ampla parcela dos alunos estava registrada no Sistec na condição de estar com o curso em andamento. Por amostragem, pesquisou-se 14 alunos em que consta do campo “situacao_matricula_aluno_atual” o valor “EM_CURSO” e relativamente aos quais a entidade havia recebido o total do valor repassado pelo FNDE, e constatou-se que tais alunos

haviam concluído o curso com nota e frequência satisfatórias de acordo com as atas de resultado final fornecidas pela fiscalizada.

Considerando que os cursos analisados já teriam sido realizados, a ausência de registros de alunos que concluiram cursos, ao lado do registro de alunos com a situação de “curso em andamento”, evidenciam a falta de integridade dos dados alimentados no Sistec pela entidade fiscalizada.

Quadro 1: Cursos já realizados, em que não consta do Sistec nenhum aluno que tenha concluído

Curso	Período de realização
Técnico em Alimentos 1379	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Alimentos 1380	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Alimentos 1978	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Alimentos 2765	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Alimentos 2766	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Enfermagem 2762	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Farmácia 1393	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Farmácia 1394	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Farmácia 1398	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Farmácia 20166	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Farmácia 20210	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Farmácia 20221	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Farmácia 25351	18/08/2014 a 12/12/2015
Técnico em Farmácia 2785	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Farmácia 2786	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Química 1385	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Química 1387	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Química 1391	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Química 20175	22/04/2014 a 23/10/2014
Técnico em Química 20184	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Química 20227	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Química 2779	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Química 2782	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 1381	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 1382	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 1384	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 20142	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 20191	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 20201	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 25330	18/08/2014 a 12/12/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 2771	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Segurança do Trabalho 2776	23/09/2013 a 23/04/2015

Fonte: Extração de dados do Sistec

Quadro 2: Cursos já realizados, em que a vasta maioria dos alunos não se encontra registrada no Sistec como tendo concluído o curso.

Curso	Período de realização
Técnico em Enfermagem 13484	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Enfermagem 13584	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Enfermagem 1376	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Enfermagem 1377	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Enfermagem 1378	23/09/2013 a 23/04/2015

Técnico em Enfermagem 14652	22/04/2014 a 23/10/2015
Técnico em Enfermagem 2758	23/09/2013 a 23/04/2015
Técnico em Enfermagem 41079	03/08/2015 a 13/12/2016
Técnico em Química 41057	03/08/2015 a 13/12/2016
Técnico em Segurança do Trabalho 42367	03/08/2015 a 13/12/2016

Fonte: Extração de dados do Sistec

Ficou assim demonstrada a falta de credibilidade dos dados registrados no Sistec relativamente à situação de matrícula, o que caracteriza descumprimento de dever previsto na Portaria MEC nº 817, de 13 de agosto de 2015 na forma dos seguintes dispositivos:

"Art. 22. Compete aos parceiros ofertantes:

XXVI - realizar o registro mensal da frequência e da situação de cada matrícula no Sistec;

[...]

XXVIII - informar no Sistec a situação final das matrículas dos estudantes, ao término dos cursos ofertados por intermédio da Bolsa-Formação;"

Manifestação da Unidade Examinada

A Diretora responsável, em resposta aos itens 3 e 4 da Solicitação de Fiscalização de nº 201701262/04, alegou o seguinte em email de 29 de junho 2017:

"O funcionário responsável em registrar a conclusão dos alunos no Sistec afastou-se das atividades do Colégio CECON, de forma intempestiva, sem informar a direção que havia pendências, para as devidas providências. Portanto a conclusão de curso foi registrada apenas, no campo destinado ao "ciclo de matrícula" do Sistec no momento em que o aluno apresentou a conclusão do estágio, quando obrigatório, e/ou solicitou o diploma formalmente através de requerimento padrão da instituição.

Os alunos na condição de estagiários têm como registro o status "EM DEPENDÊNCIA" no Sistec.

Detectamos a situação de pendência, após ao recebimento da Solicitação de Fiscalização de nº 04 da Controladoria Geral da União no Estado de Minas Gerais.

Designamos uma funcionária que já iniciou procedimento de atualização dos alunos no site do Sistec, de acordo com nossos registros escolares."

Em manifestação acerca do relatório preliminar, a Diretora aduziu as seguintes informações em e-mail de 25 de agosto de 2017:

"Em resposta ao relatório preliminar enviado, sobre a falta de integridade dos dados alimentados no SISTEC relativos ao campo "situação_matrícula_aluno_atual",

Quadro I

Esclarecimento :

Em, observância a situação dos alunos no SISTEC / PRONATEC os alunos já estão com a situação finalizada , salvo os que não concluíram o estágio :

Técnico em Enfermagem

Código : 2662

17 alunos situação -concluído

17 alunos situação- abandono

04 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código : 2758

24 alunos situação -concluído

16 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência

Código 41079

38 alunos situação - concluído

00 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência

09 alunos situação- trancada

05 alunos situação - cancelada

Código 1378

20 alunos situação -concluído

17 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência

Código 14652

42 alunos situação - concluído

34 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência

01 alunos situação - cancelada

Código 13484

24 alunos situação - concluído

12 alunos situação- abandono

01 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

Código 13484

24 alunos situação - concluído

13 alunos situação- abandono

01 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

Código 1377

23 alunos situação - concluído

18 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência

00 alunos situação - cancelada

Código 1376

25 alunos situação - concluído

15 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência

00 alunos situação - cancelada

Técnico em Farmácia

Código 1398

16 alunos situação - concluído

17 alunos situação- abandono

05 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

03 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 1394

12 alunos situação - concluído

13 alunos situação- abandono

06 alunos situação- dependência (falta estágio)

07 alunos situação - cancelada

Código 1398

16 alunos situação - concluído

17 alunos situação- abandono

05 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

03 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 20166

41 alunos situação - concluído

26 alunos situação- abandono

10 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

01 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 20210

12 alunos situação - concluído

18 alunos situação- abandono

08 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

02 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 20221

14 alunos situação - concluído

17 alunos situação- abandono

04 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

01 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 25351

15 alunos situação - concluído

25 alunos situação- abandono

0 alunos situação- dependência (falta estágio)

00 alunos situação - cancelada

23 alunos situação - frequência inicial insuficiente

02 alunos situação - trancado

Código 2785

12 alunos situação - concluído

17 alunos situação- abandono

03 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
06 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 2786

11 alunos situação - concluído
21 alunos situação- abandono
02 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
03 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Técnico em Alimentos

Código 1379

15 alunos situação - concluído
21 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
04 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 1380

15 alunos situação - concluído
17 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
06 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 1978

12 alunos situação - concluído
18 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
05 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 2765

16 alunos situação - concluído
18 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
05 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Código 2766

08 alunos situação - concluído
22 alunos situação- abandono
05 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
06 alunos situação - frequência inicial insuficiente

Técnico em Segurança do Trabalho

Código 42367
41 alunos situação - concluído
17 alunos situação- abandono
05 alunos situação- dependência (falta estágio)
05 alunos situação - cancelada
01 alunos situação - frequência inicial insuficiente
24 alunos situação - trancada

Código 1384

15 alunos situação - concluído
22 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
06 alunos situação - frequência inicial insuficiente
00 alunos situação - trancada

Código 20142

22 alunos situação - concluído
38 alunos situação- abandono

11 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
00 alunos situação - frequência inicial insuficiente
02 alunos situação - trancada

Código 20201

07 alunos situação - concluído
16 alunos situação- abandono
16 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
03 alunos situação - frequência inicial insuficiente
00 alunos situação - trancada

Código 20142

22 alunos situação - concluído
38 alunos situação- abandono
11 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
00 alunos situação - frequência inicial insuficiente
02 alunos situação - trancada

Código 20191

23 alunos situação - concluído
14 alunos situação- abandono
05 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 25330

10 alunos situação - concluído
09 alunos situação- abandono
23 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
23 alunos situação - frequência inicial insuficiente
04 alunos situação - trancada

Código 1381

17 alunos situação - concluído
17 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
05 alunos situação - frequência inicial insuficiente
00 alunos situação - trancada

Código 1382

18 alunos situação - concluído
17 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
05 alunos situação - frequência inicial insuficiente
00 alunos situação - trancada

Código 2771

12 alunos situação - concluído
14 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
07 alunos situação - frequência inicial insuficiente
00 alunos situação - trancada

Código 2776

19 alunos situação - concluído
14 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
00 alunos situação - cancelada
06 alunos situação - frequência inicial insuficiente
00 alunos situação - trancada

Técnico em Química

Código 41057

24 alunos situação - concluído
00 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)
05 alunos situação - cancelada
00 alunos situação - frequência inicial insuficiente
12 alunos situação - trancada

Código 1385

13 alunos situação - concluído
22 alunos situação- abandono
01 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 20175

15 alunos situação - concluído
22 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 20184

15 alunos situação - concluído
22 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 2779

16 alunos situação - concluído
26 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 1387

11 alunos situação - concluído
25 alunos situação- abandono
00 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 1391

21 alunos situação - concluído

22 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 20227

18 alunos situação - concluído

17 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência (falta estágio)

Código 2782

16 alunos situação - concluído

24 alunos situação- abandono

00 alunos situação- dependência (falta estágio)"

Análise do Controle Interno

Da análise da manifestação da entidade exarada em e-mail de 29 de junho de 2017, nota-se que esta admitiu a ampla falha nos dados alimentados no Sistec, e justificou que o funcionário responsável havia se desligado dos quadros e que estavam regularizando a situação.

Apesar da justificativa apresentada, houve falha no gerenciamento do Sistec, pois a desvinculação do responsável por alimentar o sistema deveria ter ensejado, de pronto, providências no sentido de se manter a integridade dos dados.

Relativamente aos dados apresentados em e-mail de 25 de agosto de 2017 pela responsável pela fiscalizada em face do relatório preliminar, observa-se a demonstração de se haver empreendido correções almejando a integridade dos registros do Sistec/Pronatec.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências por parte dos gestores federais e do executor dos recursos, principalmente no que se refere aos seguintes itens:

- Os valores pagos pelo FNDE a título de Bolsa-Formação são maiores que o valor da mensalidade dos cursos ofertados a alunos não bolsistas do Pronatec;
- Falta de integridade dos dados alimentados no Sistec relativos ao campo "situação matricula aluno atual".

Ordem de Serviço: 201701218

Município/UF: Juiz de Fora/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE JUIZ DE FORA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 24.000.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 19 a 23/06/2017, sobre a aplicação dos recursos do programa 10302201589330001 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial, no município de Juiz de Fora/MG.

A fiscalização destinou-se a avaliar a adequação da aplicação dos recursos para custeio das Unidades de Pronto Atendimento (UPA) 24h. Os recursos envolvidos, transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Juiz de Fora, no exercício de 2016 até abril de 2017, para o custeio das UPA 24h, somaram o montante de R\$24.000.000,00.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

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 pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações sobre as contratações de gestores para as Unidades de Pronto Atendimento - UPA 24h de Juiz de Fora/MG.

Fato

A contratação de gestores para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços das Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h do município de Juiz de Fora/MG foi feita mediante o Credenciamento de entidades através de Editais de Chamamento Público, publicados no Diário Oficial Eletrônico do Município e seleção segundo critérios de capacidade técnica e de proposta de menor preço, à partir de uma estimativa de preço anual desenvolvido pela Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora, tomando por base preços praticados por UPA paradigmática.

A UPA Norte é gerida pelo Hospital São Vicente de Paulo das Mercês, CNPJ 22.488.241/0001-64, conforme Convênio assinado em 21/09/2012, estando em processo de elaboração novo Edital de Chamamento Público, pois já decorreram 5 anos de cumprimento do instrumento neste ano de 2017.

A UPA Oeste, que até 2016 foi administrada pela Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora, teve naquele ano novo processo de credenciamento, no qual foi vencedora a mesma entidade que gera a UPA Norte, agora com a denominação de Hospital São Vicente de Paulo de Minas Gerais.

A UPA Sul, até agosto de 2016, foi administrada pelo Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus, CNPJ 21.583.042/0001-72, quando foi realizado novo processo de credenciamento, saindo vencedora a mesma entidade.

Os critérios de pontuação para a escolha da entidade, avaliados por uma Comissão Permanente de Chamada Pública, da Secretaria Municipal de Saúde, levam em consideração aspectos como Organização, Incremento da Atividade, Qualidade Objetiva - Comissões, Qualidade Subjetiva - Instrumentos de satisfação, Experiência em Pronto-Atendimento Ambulatorial e Hospitalar, Experiência com estagiários e residentes e o Valor da Proposta, todos detalhados quanto ao seu conteúdo no Edital de Chamamento Público.

No caso específico da UPA Sul foram apresentadas 03 propostas de entidades interessadas no certame, sendo 02 inabilitadas em função da documentação apresentada; 01 delas recorreu da inabilitação, teve seu recurso deferido e terminou por vencer o certame, com 90 pontos obtidos contra 86 da empresa superada.

O valor contratado foi proposto com base no valor informado no Edital, calculado a partir do paradigma do custeio da UPA da Vila Kennedy, no Rio de Janeiro. Contudo, embora o custeio que serviu de base, R\$18.168.666,60, ser 33% superior ao estipulado no Edital, R\$13.560.000,00, sua composição não foi apresentada de forma detalhada, de maneira que permitisse aferir a composição individual dos custos estimados. No demonstrativo, o custeio é apresentado apenas no quantitativo de equipe mínima, sem identificar os valores individuais dessa equipe e os demais itens estimativos, como materiais e outros.

Ressaltamos também que a proposta de preço da entidade segunda colocada, de R\$13.350.369,72 é inferior ao valor contratado com a gestora vencedora, de R\$13.453.164,00; no quadro de avaliação de propostas, no entanto, ambas tiveram a pontuação 30, e o Edital não especifica o que sustentaria esta mesma pontuação. Por maior pontuação em outros critérios técnicos o proponente, Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus, foi declarado vencedor com a pontuação total de 90 pontos.

Foram participantes do Processo de Chamamento Público das UPA Norte, em 2012, e UPA Oeste, em 2016, 03 Entidades ligadas à atividade econômica de gestão hospitalar, conforme pode ser visto nos atos de julgamento.

2.1.2. Irregularidade nas transferências de recursos estaduais para o financiamento de Unidades de Pronto Atendimento - UPA 24h de Juiz de Fora/MG.

Fato

As Portarias GM/MS nº 2.851 e 2.852, de 14 de dezembro de 2012, e 1.344, de 08 de setembro de 2015, estabeleceram a qualificação das UPA 24h Oeste, Sul e Norte, respectivamente, de Juiz de Fora/MG, classificadas de Porte III, conforme Portaria GM/MS nº342, de 04 de março de 2013, que estabeleceu recursos no montante de R\$500.000,00 mensais para cada uma delas, a serem incorporados ao Teto Financeiro Anual de Média e Alta Complexidade.

O Fundo Nacional de Saúde – FNS repassa mensalmente para a conta corrente nº 66240018-0, agência nº 0126-0 da Caixa Econômica Federal, referente ao Teto Municipal de Limite da UPA, do Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade, o valor de R\$ 1.500.000,00.

A contrapartida Estadual deve ser feita mensalmente no valor de R\$125.000,00, para cada uma das UPA, somando R\$375.000,00/mês e R\$4.500.000,00/ano, segundo a Deliberação da CIB-SUS nº 2.165, aprovada pela Resolução SES/MG nº 4.884, de 19 de agosto de 2015. Contudo, esse repasse não vem se dando de forma regular, tanto quanto à periodicidade, quanto aos valores. A tabela a seguir apresenta o montante dos repasses realizados:

Tabela: Repasse de recursos para custeio das UPA de Juiz de Fora/MG

Período	União	Estado	Município	Total
2016	18.000.000,00	3.000.000,00	13.352.029,35	34.352.029,35
2017	6.000.000,00	-0-	4.736.788,53	10.736.788,53
Total	24.000.000,00	3.000.000,00	18.088.817,88	45.088.817,88

Fonte: Extratos e Razões Contábeis da SMS de Juiz de Fora/MG

No período de janeiro de 2016 a abril de 2017, a Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Minas Gerais deveria ter repassado para custeio das UPA 24h de Juiz de Fora/MG, o montante de R\$6.000.000,00; contudo, existe um saldo devedor de R\$3.000.000,00.

Não houve posicionamento formal da Secretaria Estadual de Saúde sobre esta não efetivação de recursos, bem como de previsão de regularização.

Nesse mesmo período o município realizou uma contrapartida de R\$18.088.817,88, correspondente a 40% do custeio total da UPA 24h.

Os repasses para as Entidades gestoras somaram R\$45.581.426,24, assim distribuídos:

Tabela: Detalhamento dos repasses para Entidades

Período	UPA Oeste	UPA Norte	UPA Sul	Total
2016	9.314.034,97	13.041.351,28	10.436.643,10	32.792.029,35
2017	3.625.361,30	5.030.818,49	4.133.217,10	12.789.396,89
Soma	12.939.396,27	18.072.169,77	14.569.860,20	45.581.426,24

Fonte: Contabilidade SMS.

Manifestação da Unidade Examinada

“Não houve manifestação da prefeitura de Juiz de Fora/MG para esse item”.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

2.1.3. Informação sobre o Sistema de Regulação de Acesso à Saúde das UPA 24h de Juiz de Fora/MG.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG – SSSDA estruturou e mantém um sistema de regulação do acesso à saúde, incluindo as UPA 24h, sob sua gestão.

O Sistema SUSFácil, disponibilizado pela Secretaria de Estado da Saúde, software de regulação assistencial, é operado mediante Protocolo Padrão da Central de Regulação de Vagas Hospitalares – CRVH, por meio de médicos plantonistas e operadores interligados em rede, com acesso a disponibilidade de leitos da rede hospitalar do município, e se necessário de todo o Estado, credenciados pelo SUS.

O fluxo de atendimento para as UPA 24h Porte III de Juiz de Fora possui uma grade de referência distribuídas a partir de 13 municípios da Zona da Mata, com uma população total de 754.617 habitantes.

Identificada a demanda a partir das UPA 24h, a Central dispõe num primeiro momento de 06 Unidades Executantes no município, hospitais de retaguarda que oferecem atendimento de maior complexidade, com fluxo e mecanismos de transferência de paciente pactuados pela Central de Regulação com o Serviço de Transferência Inter Hospitalar – STIH, do município. Em um segundo momento, caso a rede de referência local não atenda a necessidade e haja urgência ou emergência, o SUSFácil busca identificar disponibilidade além da municipal.

Durante a visita à Central de Regulação alguns pontos foram considerados merecedores de menção, como deficiências envolvendo todo o sistema de saúde a nível do SUS:

- a) Falta de Unidades Semi-Intensivas, tendo em vista o Ministério da Saúde não oferecer remuneração compatível com o investimento demandado; ocorre sobrecarga nos Centros de Tratamento Intensivo – CTI, que recebem casos que seriam atendidos pela semi-intensividade;
- b) Hemodiálises não remuneradas em Enfermarias não habilitadas em Nefrologia, sobrecarregando ou tornando insuficiente a rede para tal, à exemplo do município de Juiz de Fora, onde somente o Hospital Universitário tem a referida habilitação;
- c) Sistema SUSFácil ainda não apura tempo decorrido de atendimento para todos os casos nele inscritos, cabendo um aperfeiçoamento nesse sentido.

Segundo o operador-médico, ocorre permanências nas UPA 24h por período superior ao regulamentado, em certos casos de indisponibilidade de vagas, que, contudo, são suportadas pela própria UPA 24h. Quando da visita à unidade, a equipe de fiscalização identificou, no

sistema, caso de paciente de gravidez de alto risco, acompanhada desde 30/03/2017 na própria UPA 24h.

Conforme foi verificado, a Central de Regulação de Vagas Hospitalares de Juiz de Fora utiliza telefones, possuindo 04 linhas para chamadas, 01 fax e o e-mail institucional, como meios de comunicação utilizados entre os gestores dos estabelecimentos de saúde que integram a rede referenciada.

2.1.4. Informação sobre o acolhimento e a classificação de risco nas Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24h de Juiz de Fora/MG.

Fato

O acolhimento ao usuário das Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h, de Juiz de Fora/MG se dá pela sala de triagem, após a abertura de ficha para atendimento na recepção. Para os casos em que ficar configurado de imediato uma situação de emergência, o atendimento se faz sem espera, conduzindo-se o paciente para a sala de Urgência (pulseira vermelha – sintomas de obstrução de vias, respiração inadequada, choque, criança irresponsiva, convulsionando).

Na triagem se faz a classificação de risco segundo o Protocolo Manchester, mediante análise pela enfermagem de sinais e sintomas instituídos por este Protocolo, aplicável a cada grau de risco: a) Urgência maior, com até 10 minutos para atendimento médico (pulseira laranja – sintomas de hemorragia, alteração de consciência, estado febril elevado, dor intensa); b) Urgência, com até 60 minutos para atendimento médico (pulseira amarela - sintomas de hemorragia menor, história duvidosa, vômitos persistentes, estado febril acentuado, dor moderada); c) Pouco Urgente, com sintomas recentes – menos de 7 dias, com até 120 minutos para atendimento médico (pulseira verde – sintomas de estado febril, vômitos, dor leve recente) e d) Não Urgente, com até 240 minutos para atendimento, sem sintomas recentes, com encaminhamento para o Serviço Social da UPA e daí, após análise, o referenciamento externo ou atendimento na própria UPA ou contrarreferenciamento de Atenção Básica (pulseira azul – sintomas de os mesmos da pulseira verde, evento com mais de 7 dias).

A UPA 24h Norte apresentou a Ficha de Atendimento Externo, manuscrita pela triagem e com anotações de todo o atendimento, para cada paciente, sendo gerado ainda um Relatório completo de episódio de urgência pelo Sistema Alert, aplicativo disponibilizado pela Secretaria de Estado da Saúde.

A UPA 24h Oeste tem todo o prontuário do paciente imputado no Sistema Alert e a UPA 24h Sul no Sistema Salus, sendo a licença privada adquirida pela própria Unidade.

Ressalta-se que a contratação do Sistema Alert foi rescindida pelo Estado, não sendo possível mais a sua manutenção, sobrevivendo doravante apenas com o software já disponibilizado, com tendência a obsolescência e problemas de manutenção futuras.

As Unidades dispõem de sala de espera em separado para pediatria, sala para Urgência maior e Urgência simples e sala para as demais classificações, estas junto à Recepção. Os pacientes são atendidos pelos médicos de acordo com a gravidade clínica e não por ordem de chegada.

2.1.5. Informação sobre a gestão dos Recursos Humanos das UPA 24h de Juiz de Fora/MG.

Fato

No intuito de verificar a adequação do quantitativo de profissionais e sua qualificação para atuar na área de urgência e emergência, foram solicitadas as escalas e folhas de ponto de abril de 2017, de médicos e enfermeiros plantonistas, e a programação e a realização dos cursos de capacitação do primeiro semestre de 2017 das 03 UPA 24h, Norte, Oeste e Sul.

A verificação dos registros de ponto e escala de médicos mostrou o seguinte resultado comparativo:

<i>Quadro: Equipe médica nas UPA 24h</i>				
Porte da Unidade	Qte.Mínima de Médicos-Diurno	Qte.Mínima de Médicos- Noturno	HH Mínimo por dia (média)	HH Mínimo por semana (média)
Exigência Portaria MS/GM nº 342/2013				
Porte III	6 médicos x 12 h	3 médicos x 12 h	108	756
Cálculo conforme folhas de ponto				
UPA Norte	7 médicos x 12 h	Até 6 médicos x 12 h	156	1.092
UPA Oeste	6 médicos x 12 h	Até 4 médicos x 12 h	120	840
UPA Sul	7 médicos x 12 h	Até 6 médicos x 12 h	156	1.092

Foi verificada a presença diária de 8 a 11 enfermeiros, em abril de 2017.

De forma complementar foram feitas entrevistas, mediante amostragens, com pacientes atendidos nas UPA 24h, questionando sobre o grau de satisfação com o atendimento, destacando os aspectos de disponibilidade de profissionais médicos e enfermeiros, indicação de demora em triagens, consultas, exames ou ministrar medicamentos, carências de materiais, equipamentos ou medicamentos e transferências para retaguarda hospitalar. De modo geral foi manifestado satisfação com a prestação de serviço, salvo reclamações pontuais.

No tocante à capacitação dos profissionais da equipe da UPA 24h, foram apresentadas documentações relativas à prática de treinamento e capacitação dos profissionais que atuaram no atendimento, no decorrer do primeiro semestre de 2017, além do quadro de planejamento de capacitação continuada para todo o ano de 2017.

Todas as UPA 24h apresentaram programas, listas de frequências e diversidade de cursos de treinamento na área de urgência e emergência, considerados substanciais, e uma previsão de novas capacitações a cumprir pelo restante do ano também compatível com a demanda de formação profissional do segmento.

2.1.6. Informação sobre os indicadores das UPA 24h de Juiz de Fora/MG.

Fato

Para o atendimento dos pacientes na UPA 24h de Juiz de Fora/MG é utilizado o processo de Acolhimento com Classificação de Risco segundo o “Protocolo de Manchester”, atendendo à exigência da Portaria GM/MS nº 342/2013. Tal atendimento segue o seguinte protocolo e tempo de espera, de acordo com pulseiras coloridas identificadoras do risco:

Quadro: Protocolo de Manchester		
Cor	Classificação	Tempo de espera (minutos)
Vermelho	Imediato/emergência	0
Laranja	Muito urgente	Até 10
Amarelo	Urgente	Até 60
Verde	Pouco urgente	Até 120
Azul	Não urgente	Até 240

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora

Segundo informações dos gestores das UPA 24h, no mês de abril de 2017, foram feitos os seguintes quantitativos de atendimentos, segundo a classificação de risco:

Quadro: Atendimentos UPA 24h Norte – abril de 2017				
Cor	Classificação	Quantidade de pacientes atendidos em 04/2017	%	Média atendimentos diários
Vermelho	Imediato/emergência	25	0,24	0,8
Laranja	Muito urgente	395	4	13
Amarelo	Urgente	1.538	15	51
Verde	Pouco urgente	7.990	78	266
Azul	Não urgente	326	3	10
TOTAL		10.274	100	342

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora

Quadro: Atendimentos UPA 24h Oeste – abril de 2017				
Cor	Classificação	Quantidade de pacientes atendidos em 04/2017	%	Média atendimentos diários
Vermelho	Imediato/emergência	24	0,40	0,8
Laranja	Muito urgente	112	2	4
Amarelo	Urgente	433	8	14
Verde	Pouco urgente	4926	84	164
Azul	Não urgente	365	6	12
TOTAL		5.860	100	195

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora

Quadro: Atendimentos UPA 24h Oeste – abril de 2017				
Cor	Classificação	Quantidade de pacientes	%	Média atendimentos diários

		atendidos em 04/2017			
Vermelho	Imediato/emergência	19	0,24	0,6	
Laranja	Muito urgente	223	3	7	
Amarelo	Urgente	760	10	25	
Verde	Pouco urgente	6.782	85	226	
Azul	Não urgente	151	2	5	
TOTAL		7.935	100	265	

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora

As metas pactuadas são objeto de prestação de contas mensalmente. A seguir são indicadas as relativas ao mês de abril de 2017:

Pactuadas	<i>Quadro: Comparativo das Metas das UPA 24 h de Juiz de Fora</i>					
	UPA NORTE		UPA OESTE		UPA SUL	
	Realizadas	%	Realizadas	%	Realizadas	%
5.000 Exames	5.554	131	4.974	99	5.960	119
1.100 Raio X	2.228	202	972	88	1.454	132
180 Eletrocardiograma	432	240	143	79	185	102
3150 consultas obs 24 hs	1958	62	569	18	3.251	103
7350 consultas urgência	6316	113	5291	72	1.738	24

Fonte: Relatórios de Prestações de Contas dos Gestores das UPA 24h

Tal comparativo evidencia que a UPA Oeste não cumpriu as metas pactuadas. Isto se tornando uma situação frequente pode conduzir a uma redução do porte da UPA, com consequente redução dos recursos a serem transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Estado, concomitante com a redução do quadro clínico e necessidade de renegociação de contratação com o gestor. Chama atenção também o número reduzido de consultas de urgência na UPA Sul, a baixa realização das consultas com observação em 24 horas da UPA Norte e o elevado número de raio X e eletrocardiogramas da UPA Norte.

Segundo a Sub Secretaria de Urgência e Emergência – SSUE da Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG, estão sendo realizadas gestões junto aos municípios atendidos e no Serviço de Assistência Móvel de Urgência – SAMU, no sentido de redirecionar o fluxo de pacientes para a UPA Oeste, além da futura instalação de unidade ortopédica naquela UPA, visando estabelecer um melhor fluxo na demanda espontânea. Para as demais UPA as realizações a menor e a maior são consideradas atípicas.

Não foram fornecidas as informações de tempo médio de espera para atendimento em cada categoria de risco e a quantidade de atendimentos por turno somente foi apresentada pela UPA Sul, de 5.813 diurnos e 2.095 noturnos e pela UPA Oeste, de 3.580 diurnos e 1.854 noturnos, em abril/2017, o que impossibilitou o cálculo comparativo desses indicadores.

2.1.7. Informações sobre as instalações físicas e condições de funcionamento das UPAs 24h de Juiz de Fora/MG.

Fato

A Portaria GM/MS nº 2.048, de 05 de novembro de 2002, estabeleceu os parâmetros de área física para as unidades não-hospitalares de atendimento às urgências e emergências, com a estruturação de acordo com o tamanho e complexidade da unidade. Todas as 3 UPAs sediadas em Juiz de Fora/MG que foram objeto dos trabalhos da presente fiscalização, encontram-se registradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES sob nºs 6571573, 6463487 e 7104804, e são classificadas, cada uma delas, como UPA Porte III.

Apurou-se que os serviços de Radiologia de cada uma das UPAs fiscalizadas são internos e, conforme depoimentos dos entrevistados das Coordenações, atendem às demandas de cada uma das Unidades. Conforme relatos colhidos “in loco”, os aparelhos de Raio X funcionam adequadamente durante todo o horário de funcionamento dos locais vistoriados.

Os Laboratórios de análises clínicas existentes em cada uma das UPAs, de acordo com entrevistas com as Coordenações e com os Encarregados lotados nas respectivas áreas, são autossuficientes, exceto em casos de carências de materiais de consumo necessários ou de exames não habilitados, quando são terceirizados.

Os trabalhos de Fiscalização foram devidamente acompanhados por profissionais das três Unidades, e levou em consideração a estrutura física das UPAs mencionadas. Ficou demonstrado a regular existência e adequabilidade das condições de funcionamento dos ambientes, em alguns casos, registre-se, superando o mínimo exigido. A manutenção predial vem sendo feita de maneira adequada e regular. Além do mais, observou-se que os materiais e equipamentos inspecionados em todas as 3 UPAs fiscalizadas, apresentavam adequabilidade de uso e conservação. Constatou-se também, por oportuno, a existência consentânea de insumos utilizados nos procedimentos clínicos, como também de pessoal capacitado tanto na UPA Oeste, quanto nas UPAs Norte e Sul.

2.1.8. Precariedade no controle de movimentação de estoque da farmácia da UPA Oeste, de Juiz de Fora/MG.

Fato

A relação de medicamentos e materiais hospitalares mínimos indicada na Portaria GM/MS nº 2.048, de 05 de novembro de 2002, para as Unidades Não Hospitalares de Urgência e Emergência contempla aqueles fármacos usados na primeira abordagem dos pacientes graves e também sintomáticos. São exemplos desses remédios, os antibióticos e anticonvulsivantes – dentre outros. Tais remédios são prescritos de maneira usual, uma vez que alguns pacientes poderão permanecer nas Unidades por um período de até 24 horas ou, excepcionalmente, por mais tempo, se houver dificuldade para internação hospitalar.

Por ocasião dos trabalhos de fiscalização realizado nas 3 Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24 h de Juiz de Fora/MG, constatou-se que no caso específico da UPA Oeste os controles de movimentação (entrada e saída) dos medicamentos existentes no estoque da farmácia mostraram inconsistências, uma vez que deixaram de guardar correspondência entre os registros assinalados no sistema informatizado e o quantitativo físico existentes nas prateleiras do mencionado setor. Assim sendo, em pelo menos 16 itens vistoriados (de um total de 22

remédios colhidos por ocasião desse exame fiscalizatório) pela Equipe da CGU, nos dias 21 e 22 de junho de 2017, houve discrepância entre os registros feitos no sistema corporativo denominado de Sistema de Gestão Hospitalar – SGH – SP DATA e a contagem física dos estoques. Importa ressaltar que os levantamentos foram feitos a partir de amostragem aleatória com base em Relatório de Estoque de Produtos do sistema de controle do Almoxarifado, extraído em 21/06/2017 e no Roteiro para Inspeção Física – Medicamentos, conforme indicado na Portaria GM/MS nº 2.048/2002. As imprecisões detectadas que denotam fragilidade nos controles encontram-se consignadas no quadro a seguir:

<i>Quadro: Controle de Estoque de Medicamentos</i>		
<i>UPA Oeste</i>		
Substância	Quantidade registrada no sistema SP DATA	Quantidade em estoque físico
Adrenalina	410	400
Atropina	247	245
Captopril	1.185	979
Complexo B injetável	306	304
Diazepam	732	736
Enoxaparaina 40 mg	4	0
Fenitoína	90	86
Fenoterol	162	164
Hidrocortisona 500 mg	278	283
Lidocaína	59	65
Nifedipina	49	76
Óleo mineral	25	3
Omeprazol	515	377
Penicilina 1.220.000	556	620
Ranitidina	277	271
Morfina 1 mg	70	136

Fonte: elaborado pela CGUMG

A farmacêutica responsável pelo estoque de medicamentos e materiais hospitalares asseverou, por ocasião dos trabalhos de fiscalização, que não tem havido desabastecimento de remédios.

Manifestação da Unidade Examinada

O Subsecretário de Urgência e Emergência de Juiz de Fora/MG, por meio do Memorando SSUE/SS n.º 268/2017, de 14 de setembro de 2017, informou que:

“Em resposta ao ofício nº 14660/2017/NAC/MG/Regional/MG-CGU, referente aos relatórios preliminares de fiscalização nº 201701218 e nº 201701268, cumpre-nos destacar [em relação] à:

(...) UPA OESTE – Que foram realizados ajustes pelos gestores em relação ao estoque da farmácia.”

O Subsecretário de Urgência e Emergência de Juiz de Fora/MG apresentou, ainda, manifestação do Diretor Presidente da UPA Oeste, por meio do Ofício nº 0912/2017, de 12 de setembro de 2017, item 2:

(...)

“Em virtude da precariedade de utilização do “Sistema ALERT” o qual anteriormente dava suporte à Unidade, surgiu a necessidade de implantação de um novo sistema denominado “Sistema de Gestão Hospitalar – SGH – SP DATA”. Após as inconsistências verificadas no controle de estoque, imediatamente o HSVP realizou junto à empresa SP DATA, ajustes do programa e o devido treinamento dos gestores para melhoria das práticas de gestão do setor.”

Análise do Controle Interno

Depreende-se, a partir das alegações e justificativas consignadas pelos gestores da Unidade fiscalizada que reconhecem a improriedade que motivou a constatação e que, desde a ciência da matéria tratada no Relatório de Fiscalização, tomaram providências visando a regularização da questão apresentada.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que o funcionamento das UPA 24h de Juiz de Fora/MG está devidamente adequado aos normativos referentes ao objeto fiscalizado, com ressalva para a irregularidade da contrapartida estadual, bem como pela debilidade dos controles de movimentação e estoque dos medicamentos existentes no setor da farmácia da UPA Oeste.

Ordem de Serviço: 201701268

Município/UF: Juiz de Fora/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE JUIZ DE FORA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.805.450,85

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19 a 23/06/2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 10303201520AE0001- Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde, no município de Juiz de Fora/MG.

A ação fiscalizada destina-se a verificar a legalidade, a economicidade e a eficácia da gestão dos recursos federais descentralizados ao município de Juiz de Fora/MG, aplicados na aquisição e distribuição de medicamentos para a população local. Foram analisados os processos de seleção, programação, aquisição, armazenamento e dispensação de medicamentos, além de mecanismos de gestão sobre a assistência farmacêutica prestada à população.

Para tanto, o município realiza compras de medicamentos, financiados por recursos públicos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG, por meio do Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica, além do aporte de recursos próprios municipais e do repasse de medicamentos por parte do Estado de Minas Gerais.

Os exames realizados compreenderam o período de 01/01/2016 a 31/05/2017, envolvendo o montante de recursos federais transferidos da ordem de R\$3.805.450,85, em repasses mensais da monta de R\$ 223.850,05.

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 este Ministério.

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 pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações gerais sobre o funcionamento e a normatização do Programa da Assistência Farmacêutica.

Fato

A participação da União no financiamento das ações da Assistência Farmacêutica, executadas pelo município de Juiz de Fora/MG, é viabilizada por meio de transferências diretas do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Municipal de Saúde (FMS), conforme regulamentado pela Portaria nº MG/MS nº 1.555/2013.

Essa sistemática diz respeito à parte da União no financiamento da Assistência Farmacêutica que é realizado de maneira compartilhada com o Estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora. Este último aporta recursos financeiros próprios, os quais, somados com os federais, são utilizados para aquisição dos medicamentos. O Estado de Minas Gerais, por sua vez, remete em produtos sua cota ao município.

Considerando o período compreendido entre 1º de janeiro de 2016 e 31 de maio de 2017, as transferências federais para a conta específica do Bloco da Assistência Farmacêutica, (Banco do Brasil, agência nº, 248, conta nº 265146-7, de janeiro de 2016 a janeiro de 2017, e Caixa Econômica Federal, agência nº 1260, conta nº 6624015-6, a partir de fevereiro de 2017) totalizaram R\$ 3.805,450,85, exclusivamente com relação às ações de aquisição de medicamentos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA: Relação das transferências realizadas pelo FNS ao FMS de Juiz de Fora/MG, relativamente ao bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica.

Mês/Ano do Repasse	Valor R\$	Banco	Conta
Janeiro/2016	223.850,05	001	265146-7
Fevereiro/2016	223.850,05	001	265146-7
Março/2016	223.850,05	001	265146-7
Abril/2016	223.850,05	001	265146-7
Maio/2016	223.850,05	001	265146-7
Junho/2016	223.850,05	001	265146-7
Julho/2016	223.850,05	001	265146-7
Agosto/2016	223.850,05	001	265146-7
Setembro/2016	223.850,05	001	265146-7
Outubro/2016	223.850,05	001	265146-7
Novembro/2016	223.850,05	001	265146-7
Dezembro/2016	223.850,05	001	265146-7
Janeiro/2017	223.850,05	001	265146-7
Fevereiro/2017	223.850,05	104	6624015-6
Março/2017	223.850,05	104	6624015-6
Abril/2017	223.850,05	104	6624015-6
Maio/2017	223.850,05	104	6624015-6
Total	3.805.450,85		

Fonte: dados extraídos do site do FNS, relativamente ao período de janeiro de 2016 a maio de 2017.

Os aludidos recursos foram integralmente utilizados na aquisição de medicamentos, de maneira tempestiva e contínua ao longo do período de tempo analisado, conforme estabelecido na legislação regulamentadora do Bloco.

De acordo com os exames efetuados, constatou-se que os medicamentos adquiridos guardam conformidade com aqueles previstos nos regulamentos do Ministério da Saúde e estão sendo regularmente distribuídos para a população beneficiária. Além disso, os controles dos

estoques são efetuados corretamente, bem como as condições de armazenamento dos produtos são adequadas e seguem aos ditames das normas regulamentadoras da matéria.

Foram destinados recursos financeiros da ordem de R\$ 263.353,00, nos exercícios de 2016 e 2017, da contrapartida municipal para a Assistência Farmacêutica, na aquisição de material de distribuição gratuita à população. Existe um dispensário, localizado à rua Halfed, 1400, Centro/JF, anexo à Secretaria de Saúde, específico para a dispensação de medicamentos judicializados e insumos à população cadastrada nos programas de distribuição de fraldas e alimentação parental.

Dessa forma, os objetivos pretendidos pelo Programa estão sendo devidamente cumpridos, no tocante aos medicamentos adquiridos e distribuídos aos beneficiários.

2.1.2. Aquisição de medicamento pela Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG, em valor superior ao permitido na legislação.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG, para a programação de compras de medicamentos, utiliza a metodologia do histórico de consumo médio mensal (CMM) x estoque. As aquisições são realizadas mediante pregão eletrônico, tipo menor preço, utilizando o registro de preços. Eventualmente, e para um número menor de itens, a Secretaria realiza procedimento de dispensa de licitação, principalmente, para aquelas aquisições que tem caráter de urgência ou que não obtiveram êxito na contratação mediante licitação.

A questão central no processo de compra pública é o estabelecimento dos preços de referência dos medicamentos. A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED é o órgão responsável pelo estabelecimento de critérios para fixação e ajustes de preços a serem observados pelos distribuidores. Os preços máximos no setor público são: o Preço de Fábrica (PF) e o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), que é igual ao PF menos o CAP (Coeficiente de Adequação de Preços).

O cálculo do PMVG está regulamentado na Resolução CMED nº 3, de 02/03/2011, e a aplicação do PF está exposta na Orientação Interpretativa CMED nº 2, de 13/11/2006, cujo teor foi ratificado pelo Tribunal de Contas da União mediante o Acórdão TCU-Plenário nº 1.437/2007.

Entretanto, o mercado de medicamentos é muito específico, com a presença de poucos laboratórios (cartelizado) e a descentralização em diversos distribuidores, que geralmente se mostram desinteressados em fornecer os medicamentos, quando alertados sobre os tetos de preços de venda ao setor público. Tal fato traz, como consequência, dificuldade do setor de compras em finalizar os processos licitatórios destinados, principalmente, à aquisição de medicamentos judicializados (medicamentos adquiridos em decorrência de mandado judicial).

O Tribunal de Contas da União (TCU) entende que a tabela da CMED traz o preço máximo, que não é necessariamente o preço médio praticado no mercado. No Acordão 3.016/2012-Plenário, o TCU afirma que o PF pode apresentar graves distorções e que em muitos casos não representa um parâmetro adequado a ser utilizado nas compras públicas, tendo determinado ao Ministério da Saúde que alertasse estados e municípios quanto a possibilidade

de superdimensionamento de preços de fábrica (PF) registrados na Tabela CMED, tornando imprescindível a realização de pesquisa de preços previamente à licitação.

Portanto, incumbe ao Administrador Público, em suas políticas de compra de medicamentos, observar os mecanismos regulamentares disponíveis para a aquisição mais vantajosa de medicamentos e impor aos fornecedores as vantagens que devem ser obrigatoriamente ratificadas nas compras do setor público. É importante que sejam realizadas pesquisas de mercado, que possam subsidiar os preços indicados pela CMED.

Em análise sobre os pregões realizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora (SMS) para aquisição de medicamentos derivados de ordem judicial, verificou-se que a maioria dos preços pagos pela Prefeitura estão alinhados com o teto de preços estabelecidos pela CMED, que é utilizada para a formatação do preço de referência.

A seguir apresentamos um comparativo entre o preço de referência, de medicamentos baseado na lista da CMED, e o preço efetivamente pago pela Secretaria de Saúde.

Quadro: Comparação de preços da CMED e preços de aquisição pela SMS

Pregão	Produto	Preço de referência Unid.* (a)	Valor Total (R\$)	Preço de compra Unit. (b)	Valor Total (R\$)	Dif (b/a)
PE 070/2016	Temozolamida 180mg	496,17 PMVG 18%	476.323,20	148,00	142.080,00	30%
	Temozolamida 5mg	13,85 PMVG 18%	13.296,00	7,96	7.641,60	57%
PE 235/16	Temozolamida 100mg	311,62 PMVG 18%	373.944,00	106,00	127.200,00	34%
	Temozolamida 140mg	434,15 PMVG 18%	520.980,00	360,25	432.300,00	82%
	Temozolamida 20mg	62,32 PMVG 18%	59.827,20	21,30	20.448,00	34%
	Temozolamida 250mg	763,49 PMVG 18%	916.188,00	260,70	312.840,00	34%
PE 244/15	Temozolamida 100mg	280,36 PMVG 18% =R\$276,99	269.145,60	280,36	269.145,60	101%
	Temozolamida 140mg	390,52 PMVG 18% = R\$385,91	374.899,20	390,52	374.899,20	101%
	Temozolamida 20mg	55,40 PMVG 18%	46.536,00	55,40	46.536,00	100%
	Temozolamida 250mg	805,35 PMVG 18% =R\$678,75	773.136,00	805,35	773.136,00	118%
	Humira 40mg	4.396,53 pmvg 18%	211.033,44	4.396,53	211.032,96	100%
	Synagis 100mgl	3.097,36 Pmvg 0%	223.009,92	2.617,00	188.424,00	84%
	Aclasta 5mg 100ml	1.106,05 pmvg = 1.134,49	106.180,80	1.106,05	106.180,80	100%
	Xolair 150mg	1.418,90 pmvg 18%	681.072,00	1.418,90	681.072,00	100%
	Daclatasvir 60mg	459,86 pmvg 18%	309.025,92	459,86	309.019,20	100%
	Yervoy 200mg	47.507,95 pmvg 18%	570.095,40	47.507,95	570.095,40	100%
PE 244/15	Mesilato de Imatinib 400mg	176,52 pmvg 0%	127.094,40	63,20	45.504,00	36%
	Bortezomib 3,5mg	1.893,40 pmvg 18%	272.649,60	1.552,58	223.571,52	82%

PE 244/15	Tasigna 200mg	9.906,15 PF	713.242,80	8.046,76 pmvg 18%	579.366,72	81%
	Erbitux 5mg/ 100 ml	3.132,58 pmvg 18%	451.091,52	2.568,71	369.894,24	82%
	Erbitux 5mg/ 20 ml	626,54 pmvg 18%	1.002.464,00	513,75	822.000,00	82%
	Jevtina 60mg	11.760,76	564.516,48	11.760,76	564.516,48	100%
	Mimpara 30mg	487,53 pmvg 18%	280.817,28	487,53	280.817,28	100%
	Nexavar 200mg	5.374,95 PF 0% = 4.593,94	1.547.985,60	5.374,95	1.547.985,60	117%
	Sutent 12,5mg,	2.987,77 pmvg 00%	215.119,44	2.987,77	215.118,72	100%
	Sutent 25mg	5.975,55 pmvg 00%	430.239,60	5.975,55	430.238,88	100%
	Sutent 50mg	11.951,06 pmvg 00%	860.476,32	11.951,06	860.476,32	100%
	Imunoglobulina Humana	717,55	387.477,00	615,00	332.100,00	86%
PE 244/15	Votrient 400mg	111,42 pmvg 18%	240.667,20	91,36	197.337,60	82%
	Avastin 25mg	4.417,17 pmvg 18%= 4.414,17	848.096,64	4.417,17	848.096,64	100%
	Avastin 25mg	1.140,05 pmvg 18%	328.334,40	1.140,05	328.334,40	100%
	Eritropoetina 10.000ui	271,17 Pmvg =00	182.226,24	240,96	161.925,12	89%
	Herceptin 440mg	8.542,14 Pmvg = 8.245,14	1.025.056,80	8.346,55	1.001.586,00	101,2%
	Kadcyla 100mg	4.655,06 pmvg 18%	223.442,88	4.655,06	223.442,88	100%
	Mabthera 10mg/ml	915,15 Pmvg = 0	131.783,04	915,15	131.781,60	100%
	Mabthera 10mg/ml	4.568,85 Pmvg = 0	712.740,60	4.568,85	712.740,60	100%
	Perjeta 420mg, 14m	7.359,39 pmvg= 7.395,59	706.501,44	7.359,39	706.501,44	100%
	Remicade 10mg,	2.682,86 pmvg 18%	257.554,56	2.682,86	257.554,56	100%
PE 244/15	Stelara 45mg / 0,5ml	8.414,30 pmvg 18%	807.772,80	8.313,31	798.077,76	99%
	Zytiga 250mg	7.569,06 pmvg 18%	726.629,76	7.462,80	716.428,80	99%

Fonte: Tabelas CMED 06/2015 e 03/2016; Editais dos Pregões eletrônicos p/ aquisição de medicamentos;

*Na existência de 2 valores, o primeiro se refere ao preço de referência e o 2º ao preço da tabela Cimed.

Entretanto, verificou-se aquisições em que o valor superou o preço máximo (PMVG) de venda ao governo:

- Pregão n° 244/2015, o preço de referência do medicamento “Herceptin 440mg”, foi superior ao PMVG em R\$ 101,41 a unidade;

- O medicamento Nexavar, 200ml, adquirido no Pregão Eletrônico n° 244/2015, pelo valor Unitário de R\$ 5.374,95, tem o Preço de Fábrica de R\$ 4.593,94, conforme tabela CMED/junho de 2015, portanto, com uma diferença de R\$ 781,01 a unidade e um valor superior em R\$ 224.930,88 no montante adquirido.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor, por meio do Ofício nº 186/SS/Gabinete, de 18/09/2017, apresentou a seguinte manifestação:

“(...)”

1.1 *O setor farmacêutico no Brasil é regulado pelo Governo Federal, sendo de competência da AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA estabelecer as normas., monitorar a evolução dos preços de medicamentos, bem como regular, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolva, risco à saúde pública (arts.7º e 8º).*

No que tange à regulação do mercado de medicamentos, a Lei nº 10.742/2003 dispôs que compete à CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS – CMED, dentre outros, estabelecer critérios para a fixação e ajuste de preços de medicamentos, inclusive produtos novos e novas apresentações, bem como estabelecer critérios para a fixação de margens de comercialização de medicamentos a serem observados pelos representantes, distribuidores, farmácias e drogarias, inclusive das margens de farmácias voltadas especificamente ao atendimento privado de unidade hospitalar ou de qualquer outra equivalente de assistência médica, nos termos do seu art. 6º.

Conforme exposto na consulta nº 980531 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a CMED, por meio da Orientação Interpretativa nº 02/2006, estabelece que “nos fornecimentos para órgãos públicos através de licitações ou não, o distribuidor é obrigado a vender os produtos, tendo como referencial máximo o preço fabricante, e nos termos da Resolução nº 03/2009, que o “Preço Fabricante - PF é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor de medicamentos pode comercializar no mercado brasileiro um medicamento que produz, bem como “as farmácias e drogarias, quando realizarem vendas destinadas a entes da administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão praticar o teto de preços do Preço Fabricante – PF”.

Importa destacar que as compras de medicamentos realizadas pela administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em distribuidoras, empresas produtoras de medicamentos, representantes, postos de medicamentos, unidades volantes, farmácias e drogarias, poderão sujeitar-se à aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP), conforme disposto no art. 1º da Resolução CMED nº 04 de 18 de dezembro de 2006, em anexo, que alterou a redação da Resolução CMED nº 02 de 05 de março de 2004.

E no voto do eminente conselheiro relator Cláudio Couto Terrão extrai-se:

“Já o Coeficiente de Adequação de Preço (CAP), cerne dos questionamentos formulados pela conselente, foi instituído pela Resolução CMED nº 04/06, e é um desconto mínimo obrigatório, a ser aplicado sempre que forem realizadas vendas de medicamentos destinados aos entes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A incidência do CAP sobre o preço fabricante resulta no “preço máximo de venda ao governo”, que é o maior preço permitido para vendas dos medicamentos selecionados aos entes públicos.

(...)

O CAP é um desconto mínimo obrigatório incidente sobre no Preço de Fábrica (PF) ou Preço Fabricante de alguns medicamentos excepcionais ou de alto custo, dos hemoderivados, dos medicamentos indicados para o tratamento de DST/AIDS e câncer e, também, de qualquer medicamento adquirido por força de decisão judicial. Por meio do Comunicado nº 10, de 30 de novembro de 2009, a CMED divulgou o rol de 218 (duzentos e dezoito) produtos em cujos preço será aplicado o CAP, de acordo com a Resolução CMED nº 4/2006.”

Desta feita, em que pese os argumentos despendidos no relatório, as compras dos fármacos pela Secretaria de Saúde atendem as regras de regulação do mercado de medicamentos, bem como a determinação da CMED, sendo que os processos licitatórios para a aquisição de medicamentos, na modalidade pregão eletrônico, permitem também uma maior competitividade entre os proponentes, na busca de um menor preço, via lances, ainda que se trate de um mercado tão específico que caracteriza o setor de medicamentos.

Nesse sentido, a Corte Mineira de Contas, em julgamento à Tomada de Contas Especial nº 898658, oriunda do Município de Juiz de Fora, constatou que a irregularidade a ser observada nos certames de aquisição de medicamentos é de que nesses casos o preço pago pela Administração não pode superar o teto máximo fixado na tabela CMED:

Tomada de Contas Especial. Conversão de Representação. Aquisição de Medicamentos. Inobservância do teto fixado pela CMED. Irregularidade. Determinação de Ressarcimento. Aplicação de Multa.

1. A regra é a venda de produtos em observância ao teto fixado pela CMED, de modo que a verificação da efetiva aquisição dos medicamentos a preços superiores aos valores máximos referenciais fixados pelo órgão regulador é suficiente para a configuração da irregularidade.

2. A impossibilidade de cumprir as normas da CMED deve ser justificada pelo gestor, sob pena de responsabilização por aquisição antieconômica e determinação de devolução dos recursos pagos acima do teto estabelecido.

Quanto ao preço de mercado é de se registrar que nos termos da Resolução nº 071, de 15/05/2013, que aprova o Regimento Interno da Comissão Permanente de Licitação – CPL, compete à sua Supervisão de Mercado realizar pesquisa de mercado com vistas a auxiliar na elaboração dos editais de contratação (art. 4º, inc.VI)

1.2 *No que tange aos pontos levantados pela Auditoria acerca de que teriam sido realizadas “aquisições em que o valor superou o preço máximo (PMVG) de venda ao governo”, esclarecemos:*

Após a realização da licitação, os preços e as condições de contratação ficam registrados nas atas de preços – ARP. Assim, durante a vigência da Ata, havendo necessidade do objeto licitado, basta ao órgão ou entidade tomar as medidas necessárias para formalizar a requisição, verificar se o preço registrado continua compatível com o mercado e emitir o empenho ou, se for o caso, assinar o termo de contrato.

Assim, na ARP, a Administração não se obriga a contratar o objeto licitado, sendo que ela contrata quando quiser e se quiser, desde que dentro do prazo de vigência da Ata.

Em relação ao medicamento NEXAVAR 200 ml, o preço e a quantidade foram registrados na Ata de Registro de Preços nº 03.2015.800, como resultado do pregão eletrônico nº 244/2015, processo licitatório nº 6012/2015, à empresa HELP FARMA PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTDA, conforme abaixo:

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD/UND	MARCA	VALOR UNIT.
47	Nexavar 200 mg, cx. c/60 cpd (E)	288 (caixas)	Nexavar 200 mg CX	R\$ 5.374,95

*Em que pese os valores constantes do relatório da CGU apontar um valor unitário superior ao Preço de Fábrica em comparação à tabela CMED/junho de 2015, a Secretaria Municipal de Saúde **não efetuou nenhuma aquisição decorrente dessa ARP.***

Portanto o quantitativo de 47 (quarenta e sete) caixas registradas na ARP nº 03.2015.800 permaneceu inalterado, não havendo, assim, nenhum dispêndio de recursos públicos na aquisição desse medicamento.

Quanto ao medicamento HERCEPTIN 440 mg, o preço e a quantidade foram registrados na Ata de Registro de Preços nº 03.2015.804, como resultado do Pregão eletrônico nº 244/2015, processo licitatório nº 6012/2015, à empresa VENÂNCIO PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTFA., conforme abaixo:

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD/UND	MARCA	VALOR UNIT.
34	Herceptin 440mg, frasco com Pó Liofilizado para infusão, frasco com 20ml de diluente para reconstituição (água bacteriostática para injeção)	120 (frascos)	HERCEPTIN 440 MG	R\$ 8.346,55

Desse quantitativo, a Secretaria Municipal de Saúde adquiriu, durante a vigência da ARP, 53 (cinquenta e três) frascos, ao preço unitário de R\$ 8.346,55 (Nota Fiscal nº 254.991: 09 frascos; Nota Fiscal nº 263.447: 24 frascos; Nota Fiscal nº 269.858: 01 frasco; Nota Fiscal nº 271.112: 10 frascos; Nota Fiscal nº 271.545: 09 frascos).

Conforme a tabela CMED, atualizada em 22/06/2015 e que balizou o registro do preço da empresa, foi levado em consideração o PMVG com ICMS de alíquota de 19% (correspondente ao estado do Rio de Janeiro), enquanto o PMVG seria de R\$ 8.245,14, relativo ao preço com alíquota do ICMS de 18% (correspondente ao praticado nos estados de São Paulo e Minas Gerais).

Assim, o registro com a alíquota de 19% de ICMS levou o registro do PMVG equivocado.

Dante do poder de autotutela que detém a Administração para rever os seus atos, foi constatado que houve o pagamento à empresa Venâncio Produtos Farmacêuticos Ltda., a maior, no valor de R\$ 5.374,73.

Considerando a exiguidade de prazo lançado pela CGU para apresentar os esclarecimentos, tão logo foi verificado o teor do relatório, a Secretaria de Saúde analisou a documentação respectiva constante do processo licitatório nº 6012/2015, pregão eletrônico nº 244/2015 e constatou a situação alertada.

De posse das informações e em contato com a empresa Venâncio Produtos Farmacêuticos Ltda., a mesma constatou o equívoco e informou que irá restituir os valores recebidos a maior, o que será oportunamente provado após o regular procedimento, descharacterizando, assim, qualquer ato porventura ilícito.

Cabe ressaltar que a administração municipal em nenhum momento agiu com dolo ou má-fé, sendo que as medidas de cunho administrativo serão tomadas com vistas a corrigir eventuais falhas, bem como comunicará o fato à Comissão Permanente de Licitação a quem, nos termos do Decreto Municipal nº 7245, de 04 de janeiro de 2002, que “regulamenta as atribuições da Comissão Permanente de Licitação – CPL instituída pela Lei n.º 10.000, de 08 de maio de 2.001 e dá outras providências”.

“Art.2.º - No exercício das competências referidas no artigo anterior, e além delas, incumbirá à Comissão Permanente de Licitação – CPL, inclusive:
(...)

III – processar a fase externa das licitações, submetendo os respectivos julgamentos à homologação e adjudicação do titular do órgão ou entidade promotor do certame.”

Análise do Controle Interno

A equipe de fiscalização mantém seu entendimento, conforme Acordão TCU nº 3.016/2012 - Plenário, de que a administração pública ao adquirir medicamentos deve, além de averiguar se o preço de aquisição atende ao “preço máximo de venda ao governo”, pesquisar o preço médio praticado no mercado.

Em resposta ao apontamento da CGU, que identificou o medicamento Nexavar 200 mg, com preço superior ao Preço de Fábrica, o gestor justificou que apesar de registrado em ata, o medicamento não foi adquirido. A equipe de auditoria entende que esse item (medicamento) não deveria ter sido registrado na Ata, em virtude do preço superior ao limite máximo. Inclusive, porque a Ata de Registro de Preços pode servir para a aquisição do medicamento por outros entes.

Quanto ao medicamento Herceptin 440 mg, o gestor afirma que solicitou a devolução do valor a maior, entretanto, não enviou nenhuma documentação que comprove a devolução.

É importante ressaltar que os trabalhos são realizados por amostragem, sendo assim, podem existir outros medicamentos com preços superiores ao permitido pela legislação.

2.1.3. Aumento das aquisições de medicamentos por demanda judicial, no município de Juiz de Fora/MG.

Fato

Embora o Plano Municipal de Saúde (PMS) de Juiz de Fora, para o período de 2014 a 2017, traga como diretriz, “fortalecer o desenvolvimento de ações pró-ativas que reduzam a judicialização”, verificou-se incremento de demandas judiciais nos últimos anos, com o consequente aumento do dispêndio financeiro e de procedimentos operacionais. A Secretaria de Saúde fazendo frente a esse cenário, estruturou o Departamento de Gestão de Demandas Especiais - DGDE.

Apesar de o município ter a sua “Relação Municipal de Medicamentos Essenciais – REMUME”, essa foi aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde em 2014, portanto, está desatualizada. Conforme informações da Secretaria de Saúde a revisão está prevista para setembro de 2017. O Relatório Anual de Gestão do Departamento de Assistência Farmacêutica, Insumos e Materiais Médicos Hospitalares (RAG/2016) considerou o alcance de 100% da meta de divulgação da REMUME nos serviços da Secretaria de Saúde. Contudo, segundo informações colhidas junto aos setores de dispensação, vários médicos ainda apresentam resistência à prescrição dos medicamentos constantes da lista municipal. Esse fato pode contribuir para as solicitações de medicamentos via judicial, caso o paciente tenha sido receitado com medicamento que não consta da REMUME.

Os medicamentos adquiridos por força de decisão judicial, regra geral, apresentam preços superiores aos fornecidos pelo sistema regular de saúde. Portanto, os controles administrativos na compra, armazenamento, distribuição, rastreabilidade e busca ativa devem também ser superlativos em relação àqueles de trâmite normal.

Conforme relatório extraído do “Software de Gestão Logística” fornecido pela empresa UniHealth, as baixas por perda, no último trimestre de medicamentos adquiridos por ordem judicial, na farmácia de dispensação de demandas judiciais, foram da ordem de R\$ 11.679,35, enquanto, as baixas por perda no mesmo período do Hospital de Urgência e Emergência – HPS, foram de R\$ 544,03, demonstrando a importância do controle sobre os medicamentos judicializados.

O sistema de rastreabilidade de medicamentos da UniHealth pode ser utilizado como ferramenta de gestão pela área responsável pelas demandas judiciais.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor, por meio do Ofício nº 186/SS/Gabinete de 18/09/2017, apresentou a seguinte manifestação:

“Segundo o Tribunal de Contas da União; “a judicialização da saúde não é um programa governamental nem uma política pública, mas um fenômeno que ocorre na intersecção entre o sistema de justiça e o sistema de saúde. Determinadas necessidades de saúde ingressam no sistema judiciário como pedidos e saem deles como ordens judiciais, dirigidas aos gestores de saúde para fornecimento de ações e serviços de saúde, caso o litigante obtenha sucesso”.

(Acordão 1787/2017 – TCU – Plenário)

Somente no âmbito da União, conforme o estudo, os gastos com processos judiciais aumentaram em 1.3000% (mil e trezentos por cento!!!!) num período de apenas sete anos.

Esse fenômeno, dado o modelo de sistema de saúde adotado em nosso país, não é exclusivo da esfera federal, sendo observado de sobremaneira nos municípios, entes esses que se encontram mais próximos dos cidadãos e, por isso, mais fácil de serem compelidos a cumprirem as ordens judiciais, com reflexo crescente no Município de Juiz de Fora.
(...)

Quanto à baixa por perda verificada no valor de R\$ 11.679,35 no trimestre mencionado, com média mensal de R\$ 3.893,17, o DGDE/SSEIN/SS mantém em estoque medicamentos de alto custo e que são adquiridos para atender a uma demanda específica, o que ocasionalmente pode acarretar em um histórico sazonal de perda atípico em um determinado período.

Análise do Controle Interno

O gestor apresentou informação quanto à crescente demanda da judicialização da saúde, não apresentando nenhum tipo de ação que esteja evidenciando na tentativa de diminuir esse quadro.

Quanto a baixa por perda, o ponto versa sobre a necessidade de se utilizar as ferramentas de logística (relatórios, busca ativa, etc.) com o intuito de minimizar as perdas dos medicamentos de alto custo com acompanhamento e rastreabilidade dos mesmos.

2.1.4. Falhas no processo de logística da Assistência Farmacêutica.

Fato

O Plano Municipal de Saúde (PMS) de Juiz de Fora, para o período de 2014 a 2017, apresenta um diagnóstico detalhado e estratégias bem definidas para a Política de Assistência Farmacêutica no município. O Relatório Anual de Gestão (RAG), do exercício de 2016, apresenta o desempenho relativo às metas de qualificação dos serviços de Assistência Farmacêutica. Porém, ambos instrumentos se tornaram obsoletos, haja vista que as estratégias de atuação definidas para a Secretaria de Saúde tinham como premissa que a logística dos medicamentos ficaria sob sua gestão, o que não ocorreu em virtude da terceirização dessa ação.

A Secretaria de Saúde de Juiz de Fora/MG, por meio do Pregão Presencial nº 386/2015, contratou a empresa UniHealth Logística Ltda, CNPJ 07.312.223/0001-33, Contrato nº 01.2016-51, de 29/03/2016, pelo valor anual de R\$ 5.304.000,00. Foram terceirizados os processos de recepção, armazenagem, gestão de estoques, unitarização, embalagem, expedição, distribuição, dispensação e logística reversa.

Além dos serviços listados acima, a empresa também disponibiliza infraestrutura (portapaletes, estantes, prateleiras, equipamentos de refrigeração p/termolábeis, computadores, impressoras, mobiliários), estrutura de transporte para entrega e coleta de medicamentos, além da prestação de serviço técnico por meio de pessoal próprio, no Centro de Distribuição e áreas de almoxarifado e das farmácias sobre a gestão da Contratada. Esta forma de terceirização

visa dar suporte a implementação do “software de gestão logística”, que, pode ser contratado em separado, no caso de uma futura reestruturação da gestão de farmácia.

Constatou-se a ausência de cláusulas no contrato celebrado com a empresa UniHealth LTDA., prevendo procedimentos de transferência de gestão (prazo de carência, uso de software), no caso de rescisão ou vencimento contratual, o que pode ocasionar a interrupção ou descontrole das atividades da área.

No tocante a logística reversa, está previsto na Cláusula Quarta do Contrato - Das Obrigações da Contratada, o fornecimento do Plano de Gerenciamento de Resíduos, com aprovação da Vigilância Municipal e da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Solicitou-se o referido Plano à UniHealth, sendo disponibilizado um documento intitulado “Programa de Gerenciamento de Resíduos dos Serviços de Saúde”, assinado pelas farmacêuticas da empresa de Logística UniHealth Ltda., sem a respectiva aprovação pelos órgãos de controle ambiental. O Programa trata do gerenciamento de resíduos, mas não apresenta ações concretas desenvolvidas especificamente para o município, e que permitam o controle do destino final dos resíduos gerados durante o fornecimento de medicamentos, principalmente, em função da problemática dos lixões nos grandes centros.

Foi realizada inspeção física das instalações da empresa Unihealth Ltda., localizada à rua Ibitiguaiá, 1600, Bairro Santa Luzia, Juiz de Fora/MG, único estabelecimento utilizado para a guarda e movimentação de medicamentos sob sua gestão. No local, além da prestação de serviços de recebimento e armazenagem, controle de estoque e distribuição às unidades de saúde municipais, existe também um centro de processamento de dados - CPD. O galpão de armazenamento é climatizado e se apresentava limpo, sem insetos, lixo, poeira ou infiltrações. O manuseio dos medicamentos é adequado e na ordenação lógica no processo de unitarização, existe a identificação dos lotes e validade. Os medicamentos de controle especial estão devidamente armazenados, com segurança.

Contudo, verificou-se erro no registro de baixa do medicamento Temozolomida, 180 mg, adquirido no Pregão Eletrônico nº 070/2016, pelo valor unitário de R\$ 148,00. Consta do Relatório de “Baixas por Perdas” do Sistema de Gestão da Unihealty, o valor unitário de R\$ 763,18 e total da perda R\$ 3.815,90.

O Relatório de “Dispensação de Produto X Paciente”, gerado pelo sistema de Gestão de Logística da empresa UniHealth, apresenta a informação no campo “data da última dispensação”, do quantitativo de medicamentos recebidos pelo paciente e não da data efetiva da dispensação.

As unidades de farmácia do município e as instalações da empresa UniHealth Logística Ltda. apresentaram os alvarás de funcionamento emitidos pela Vigilância Sanitária, bem como as Certidões de Regularidade Técnica emitidas pelo Conselho Regional de Farmácia. Apesar do RAG/2016 ter considerado atendida a meta de efetivar o uso de software em todas as unidades dispensadoras de medicamentos da Secretaria Municipal de Saúde, em visita ao Dispensário “Dom Bosco e Santa Cecília”, verificou-se que o mesmo não conta com sistema (software) instalado, que permita o controle e o pedido de medicamentos.

Conforme dados apresentados pela empresa UniHealth Ltda., os itens em estoque apresentaram a seguinte evolução no decorrer da contratação, conforme apresentado no

quadro a seguir. Ressalta-se que quanto menor o número de itens em estoque, com o mesmo nível de atendimento da demanda, significa melhor gerenciamento do processo.

Quadro – Evolução do Estoque		
Ano	Quant. Itens	Valor do Estoque
2015	45.731.337	R\$ 8.119.197,00
2016	33.228.332	R\$ 7.569.347,01
Maio/2017	24.395.141	R\$ 6.100.612,84

Fonte: Documentação da empresa UniHealth.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor, por meio do Ofício nº 186/SS/Gabinete de 18/09/2017, apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

2.1. Divergência do PMS que previa gestão própria e a terceirização do serviço

Em virtude das inúmeras dificuldades e problemas na gestão de medicamentos e materiais enfrentados pelo Município de Juiz de Fora e da impossibilidade atual de executar sob gestão própria a logística desses materiais a administração optou pela contratação do serviço.

Tal contratação buscou abranger além da operação logística de materiais e medicamentos a gestão interna de alguns dos serviços de saúde do Município, com fornecimento de estrutura própria, recursos humanos, materiais e ferramentas necessários para consecução de seus serviços. Com isso, buscávamos possibilitar o rastreio interno dos medicamentos e insumos, com consequente consumo racional desses itens, o que contribuiria para a eficiência do abastecimento da rede pública de Saúde.

Foi criado um importante serviço de gestão interna das Unidades de Urgência e Emergência, na farmácia Central e do departamento de Demandas Especiais, nos quais a Contratada deveria, por meio de pessoal e materiais próprios, executar o serviço de gestão e logística.

Tal procedimento impactou diretamente nos procedimentos internos dessas unidades, com a inauguração de novas rotinas administrativas de controle e prestação de contas do uso e gasto de medicamentos e insumos, além da total reestruturação das unidades de abastecimento interno desses locais.

Com a execução do serviço de gestão e operação logística em comento, alcançamos resultados que geraram economia significativa para os cofres públicos do Município. O exemplo disso é verificado na drástica redução e racionalização dos estoques do Centro de Distribuição, uma vez que as compras se dão, hoje, a partir de dados de consumo médio e respeitadas as curvas ABC e XYZ.

Outro ponto importante da contratação, foi a otimização dos dados internos de controle, acompanhamento e gestão dos medicamentos, insumos e materiais médicos hospitalares, com a disponibilização de diversos relatórios gerenciais que hoje são utilizados pelos setores da Secretaria de Saúde, possibilitando um inédito histórico de dados desta pasta.

2.2. Ausência de Cláusula de procedimentos de transferência

O relatório menciona a ausência de cláusulas no contrato com a empresa prevendo procedimentos de transferência (prazo de carência, uso de software) no caso de finalização do contrato incluindo o uso de software.

No entanto, no edital nº 386/15 consta:

6.3.5. A contratada após o encerramento do contrato, deverá, obrigatoriamente, disponibilizar para a contratante acesso ao Sistema para consulta dos dados de toda a operação, pelo período de 12 (doze) meses. As informações e dados após o encerramento devem ser entregues em uma base de dados ou em arquivos de texto (ou XML) que possuam documentação dos dados ali colocados para consultas posteriores ao período citado acima:

2.3. Plano de Gerenciamento de Resíduos

Durante a visita Técnica do Departamento de Vigilância Sanitária Municipal (DVISA/SSVS/SS) no Centro de Distribuição da Empresa de Logística realizado em 29/05/2017 o Plano de Gerenciamento de Resíduos (PGRSS) foi analisado juntamente com o certificado de licença ambiental emitido pela Secretaria do Meio Ambiente/PJF. Em seu relatório de inspeção tal plano foi aprovado por estar de acordo com a Resolução 306/2004.

Ressaltamos que uma vez que a empresa possui certificado de licença ambiental o PGRSS está devidamente aprovado pelo órgão responsável.

2.4. Relatório de “Dispensação de Produtos x Paciente”

A auditoria aponta que o Relatório de “dispensação de produtos x paciente” apresenta informação equivocada na data de dispensação do produto.

Tal relatório permite o controle da dispensação gerando informações sobre o tipo de dispensação, status do atendimento, número da requisição, código e nome do produto fornecido, prescritor, quantidade dispensada, data e hora da última dispensação. Todos com informações corretas em cada campo. No entanto, verificamos que consta um segundo campo “data da última dispensação” que, de fato, possui quantidade total dispensada (exemplo abaixo).

Enviamos à empresa solicitação de correção da informação

Dispensação de produto x paciente								
Principal		Relatórios						
		<	1	of 60	>	Find	Next	
UniHealth								
Exibir/Ocultar filtros								
Matrículas: 2229503 Paciente: VERA LUCIA DE BETO								
Receita	Tipo de dispensação	Status	Requisitado	Código auxiliar / Produto	CRM / Médico	Quantidade	Data da última dispensação	Centro de custo / Empresa
T00276	Ambulatorial	Administrado	042118	455110212 - CLONAZEPAM 2MG [1 Unidade, Comprimido/Unidade]	31165 - GRACE KELLY RIBEIRO VITOR	50	04/09/2017 12:20:43	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
T00276	Ambulatorial	Administrado	042118	455110155 - FLUOXETINA, CLORIDRATO 20MG [1 Unidade, Capsula/Viabil]	31165 - GRACE KELLY RIBEIRO VITOR	50	04/09/2017 12:20:43	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
Data da última dispensação: 118								
Matrículas: 2568210 Paciente: Mônica Castilho Da Costa								
Receita	Tipo de dispensação	Status	Requisitado	Código auxiliar / Produto	CRM / Médico	Quantidade	Data da última dispensação	Centro de custo / Empresa
T00559	Ambulatorial	Administrado	042452	455110950 - AC-DOMA-MARCO / VALPRODATO DE SODIO 250MG [1 Unidade, Capsula/Unidade]	50921 - ORMEO P DO CARMO JUNIOR	125	04/09/2017 15:57:04	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
T00559	Ambulatorial	Administrado	042452	455110212 - CLONAZEPAM 2MG [1 Unidade, Comprimido/Unidade]	50921 - ORMEO P DO CARMO JUNIOR	50	04/09/2017 15:57:04	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
T00518	Ambulatorial	Administrado	042452	455110155 - FLUOXETINA, CLORIDRATO 20MG [1 Unidade, Capsula/Unidade]	50921 - ORMEO P DO CARMO JUNIOR	50	04/09/2017 15:57:04	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
Data da última dispensação: 241								
Matrículas: 61612 Paciente: Jose Da Costa E Silva								
Receita	Tipo de dispensação	Status	Requisitado	Código auxiliar / Produto	CRM / Médico	Quantidade	Data da última dispensação	Centro de custo / Empresa
T00415	Ambulatorial	Administrado	042114	455110320 - CARBAMAZEPINA 200MG [1 Unidade, Comprimido/Unidade]	66513 - ICARO RESENDE DE CARVALHO SILVA	150	04/09/2017 14:29:47	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
T00450	Ambulatorial	Administrado	042114	455110157 - CLA-FAZ 10MG [1 Unidade, Comprimido/Unidade]	66512 - ICARO RESENDE DE CARVALHO SILVA	120	04/09/2017 14:29:47	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
T00450	Ambulatorial	Administrado	042114	455110155 - FLUOXETINA, CLORIDRATO 20MG [1 Unidade, Capsula/Unidade]	66513 - ICARO RESENDE DE CARVALHO SILVA	125	04/09/2017 14:29:47	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
T00450	Ambulatorial	Administrado	042114	455110480 - NORTRIPTILINA 25MG [1 Unidade, Capsula/Unidade]	66513 - ICARO RESENDE DE CARVALHO SILVA	50	04/09/2017 14:29:47	FARMACIA CENTRAL / FARMACIA CENTRAL
Data da última dispensação: 498								

2.5. Divergências no RAG sobre a meta de implantação do sistema

Conforme consta no RAG o software da empresa de logística contratada foi instalado em 100% das unidades da SS que dispensam medicamentos. No entanto, em virtude de alguns setores não possuírem estrutura lógica a utilização do sistema fica limitada.

É importante ressaltar que temos ativo XXXX usuários do sistema Unilog WF. Todos os locais que fazem os pedidos de reposição do estoque diretamente ao Centro de Distribuição possuem sistema instalado e em funcionamento. Para demais unidades a utilização do sistema é de responsabilidade das respectivas subsecretarias.

Os departamentos de compra, finanças e gestão farmacêutica da SS utilizam sistematicamente o software para o gerenciamento logístico de medicamentos e insumos médicos.

Análise do Controle Interno

Em relação a ausência de cláusula de procedimento de transferência de gestão, concordamos com as explicações apresentadas pelo gestor, de que o item 6.3.5 do Termo de Referência, constante do Edital, resguarda a Administração Municipal no caso de interrupção do contrato de gestão.

Quanto ao tópico “Gerenciamento de Resíduos” o gestor informa que para empresa obter certificado de licença ambiental emitido pela Secretaria do Meio Ambiente de Juiz de Fora/MG, ela teve o Plano de Gerenciamento de Resíduos (PGRSS) analisado e aprovado pelo órgão responsável.

Quanto ao tópico sobre informação incorreta no campo “data da última dispensação” do Relatório de dispensação de “Produtos x Pacientes”, o gestor afirma que solicitou a correção à empresa de Logística, mas não encaminhou documentação comprobatória da correção.

No tocante ao controle de dispensação de medicamentos, por meio do Software da empresa de logística, o gestor informou que apesar de constar no RAG, a instalação em 100 % das unidades da SS que dispensam medicamentos, alguns setores não possuem estrutura lógica inviabilizando a utilização do sistema, corroborando a assertiva de que o controle de dispensação, por meio do sistema de logística não está implementado em todas as Unidades.

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. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Deficiências formais na montagem dos processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG

Fato

Em análise efetuada em dez processos licitatórios realizados pelo Fundo Municipal de Saúde-FMS de Juiz de Fora/MG, no período de janeiro de 2016 a maio de 2017, verificou-se a existência de diversas inconsistências na formalização documental dos aludidos procedimentos.

Primeiramente, constatou-se que todos os processos examinados não se iniciam pelo Documento inaugural que identifica o setor requisitante dos produtos, bem como especifica e quantifica os itens a serem licitados. Tal documento consiste no fundamento básico para a obtenção dos orçamentos prévios e para a elaboração do termo de referência, os quais são imprescindíveis para a correta confecção do edital, bem como para o cálculo da estimativa de valor das despesas que decorrerão das aquisições e contratações advindas do processo licitatório.

Além disso, todos os processos verificados não possuem a página de número 01, iniciando-se todos pela página de número 02, assim como não há a sequência numérica progressiva das laudas, quando do fechamento de um volume e abertura de outro, ou seja, quando se encerra o volume número 01, por exemplo, o volume de número 02 inicia-se novamente pela página de número 02. Desse modo, os processos podem possuir, por exemplo, dez páginas de número 02, caso sejam compostos por dez volumes, o que inviabiliza a configuração de tal documento como sendo um processo.

Por derradeiro, acrescente-se o fato de que todos os processos verificados iniciam-se no final da pasta de arquivamento, ascendendo suas numerações para o início da mencionada pasta, de modo que os documentos são arquivados de trás para frente, o que dificulta, significativamente, as análises por parte de terceiros, incluindo os órgãos de controle.

O quadro a seguir demonstra, a título exemplificativo, alguns dos processos licitatórios analisados e que apresentam as mencionadas deficiências estruturais de formalização:

Quadro: Relação exemplificativa dos processos licitatórios realizados e examinados pela equipe de fiscalização.

Processo Nº	Modalidade Nº	Finalidade
004800/2016	Pregão Eletrônico 244/2016	Aquisição de medicamentos por sistema de registro de preços.
007701/2016	Pregão Eletrônico 422/2016	Contratação de empresa para gestão de documentos.
008578/2016	Pregão Eletrônico 479/2016	Aquisição de medicamentos por sistema de registro de preços.
003834/2011	Pregão Presencial 219/2011	Contratação de empresa para gestão de documentos.
008306/2016	Dispensa de licitação 192/2016	Aquisição de medicamentos para atender demanda judicial.

Fonte: processos licitatórios afetos ao Fundo Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG

Cumpre salientar, que todo processo administrativo ou judicial consiste em um conjunto harmônico de documentos, devidamente autuados, numerados em sequência ascendente e contínua, bem como inseridos nos autos na ordem cronológica em que forem produzidos, de forma a comporem um único corpo processual autônomo e independente. Assim, um processo dever possuir elementos materiais e formais necessários a revelarem todos os fatos e fundamentos atinentes ao caso que se pretende demonstrar por meio processual, sem apresentar qualquer possibilidade de dúvidas ou obscuridades que ensejem questionamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor, por meio do Ofício nº 186/SS/Gabinete de 18/09/2017, apresentou a seguinte manifestação:

“Objetivando fiel cumprimento do art. 38, caput e incisos, e art. 40, §, da Lei nº 8.666, de 1993, relativos a regular autuação e constituição dos processos licitatórios, a Comissão Permanente de Licitação, observando-se a sequência dos atos preparatórios, a partir do momento em que recebe os documentos correspondentes a cada uma das Unidades requisitantes, procede com o encaminhamento dos mesmos ao Departamento Técnico, que por sua vez, os encaminha à supervisão de Processos para providências à autuação.

Os documentos iniciam-se através da página de nº 02, em restrita observância ao disposto no art. 8º do Capítulo I, bem como no art. 55 do Capítulo IX, ambos do regulamento das Normas Processuais da Prefeitura de Juiz de Fora (PEPRO), aprovada pelo Decreto nº 1.248 de 17 de julho de 1972. Vejamos

Art. 8º - A contracapa anterior do processo constituirá a folha de número 1(um) e conterá, sempre que necessários, carimbo próprio do fluxograma de seu andamento. (g.n)

Art. 55 – A folha de número 1 (um) dos processos não poderá conter notas ou escritos de qualquer natureza, ressalvando o disposto no art. 8º deste regulamento.

Ademais, segundo disposto no § 4º do art. 22 da Lei Federal 7984/1999: “O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas.”

Isto posto, obedecendo-se a ordem cronológica do mais antigo para o mais recente, onde os antigos serão os primeiros do conjunto, os documentos seguem a sequência progressiva das laudas, ascendendo sua numeração para início da pasta, sendo arquivados de trás para frente, já que a contracapa anterior constitui a primeira página, em obediência ao 8º do Decreto nº 1.248 de 17 de julho de 1972.

Após sua regular tramitação e, “encerrado seu ciclo”, o processo será arquivado, sendo que “O conteúdo, a titulação e o volume dos processos obedecerão normas próprias”, conforme art. 11 do REPRO.

É oportuno destacarmos que, tendo como escopo o aprimoramento de suas diretrizes, bem como suas metas, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, através da Portaria nº 2872-SARH (doc. Em anexo), institui a comissão para a revisão e atualização do Regulamento das Normas Processuais – REPRO, o que poderá contribuir com o aprimoramento das técnicas de instrumentalização e operacionalização dos processos.

Análise do Controle Interno

Conforme justificado pelo gestor, cabe ao município a regulamentação sobre a matéria. O intuito da equipe da CGU com o apontamento, visa a melhoria das condições de manuseio dos processos, inclusive, dos órgãos de controle. Portanto considera-se atingido o objetivo, com a afirmação do gestor de que uma comissão revisará o Regulamento de normas Processuais.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que na gestão de aquisição de medicamentos foi detectada irregularidade quanto ao preço de aquisição de alguns medicamentos. Foi observada, ainda, a necessidade de informatizar algumas unidades dispensadoras de medicamentos e readequar as normas de formalização dos processos administrativos da prefeitura.

Ordem de Serviço: 201700714

Município/UF: Juiz de Fora/MG

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 668519

Unidade Examinada: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 16.448.729,14

1. Introdução

No âmbito da Ação de Controle nº 201700717, o Programa e ação objeto da fiscalização foram, respectivamente, 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e 8865 – Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas.

Para as obras executadas pelo Termo de Compromisso nº 0351.567-64, de 24/10/2011, os objetivos estabelecidos foram verificar a adequação das análises técnicas empreendidas pela CAIXA; a adequação dos projetos; a aderência ao planejamento local; a legalidade e economicidade das licitações/contratações; as causas do atraso das obras; a qualidade da execução; a regularidade dos pagamentos e das prestações de contas; e o atingimento dos objetivos do empreendimento.

O objeto do termo de compromisso corresponde a obras de contenção de encostas em áreas de risco de Juiz de Fora – MG, envolvendo a execução de serviços em 12 bairros do município, divididos em 02 lotes.

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.

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 30 de agosto de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

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 este Ministério.

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 pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações sobre as obras objeto do Termo de Compromisso nº 0351.567-64.

Fato

Em 24/10/2011, foi celebrado o Termo de Compromisso nº 0351.567-64/2011 entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e o Município de Juiz de Fora/MG, no valor de R\$ 16.448.729,14, cujo objeto é a transferência de recursos financeiros da União para execução de obras de contenção de encostas em áreas de risco, no Município de Juiz de Fora.

Do Programa

Na época da seleção e aprovação das propostas de contenção de encostas pelo Ministério das Cidades, no ano de 2011, o Programa de Governo era 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários e a Ação já era a 8865 com a descrição de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários.

Em 2013, foi criado o Programa 2040 - Gestão de Risco e Resposta a Desastres que tem como descrição o apoio a estados e municípios para implantação, ampliação e melhorias dos sistemas de drenagem urbana e de manejo de águas pluviais com população total superior a 50 mil habitantes, e os municípios integrantes de Regiões Metropolitanas (RMs) ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) visando a construção de infraestruturas de contenção; urbanização; recuperação ambiental; macro e microdrenagem; e de reuso de águas pluviais, bem como promoção do escoamento regular das águas pluviais e prevenção de inundações, proporcionando segurança sanitária, patrimonial e ambiental.

A ação 8865 – Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas (Prevenção de Risco) ficou vinculada ao Programa 2040 com a seguinte descrição: planejamento e execução das atividades voltadas para prevenir a ocorrência de desastres e para reduzir os riscos associados a escorregamento de encostas, rupturas de taludes e erosão.

A ação 8865 previa as seguintes modalidades:

- a) Modalidade 1 - Elaboração/Revisão de Planos Municipais de Redução de Riscos;
- b) Modalidade 2 - Elaboração de Projetos Básicos de Engenharia para Estabilização de Taludes;
- c) Modalidade 3 - Execução de Obras de Contenção de Taludes.

As obras do Município de Juiz de Fora foram enquadradas na modalidade 3. A operação previa, inicialmente, a remoção de famílias de área de risco envolvendo a contratação de operação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV/FAR. Posteriormente, houve a desvinculação do PMCMV tendo em vista o reduzido número de famílias a serem removidas em função das obras de contenção.

Das obras

Na fase de licitação, as obras de contenção de encostas do Termo de Compromisso 0351567-64/2011 foram divididas em dois lotes, conforme descrito e detalhado a seguir:

Lote 1

- **Bairro Santa Tereza (Rua Carlos Pereira)** – execução de cortina atirantada com 11 painéis de concreto armado com 25 cm de espessura, apoiados sobre estacas raiz.
- **Bairro JK** – Execução de dois painéis de contenção em cortina atirantada apoiados sobre fundação estacas raiz. Revestimento de talude em tela argamassada e demais obras de drenagem necessárias.
- **Bairro Três Moinhos (Rua Jaguaribe)** – cortina atirantada com comprimento 52 metros e altura média de 7,00m com fundação em estaca raiz.

Lote 2

- **Bairro Borboleta** – recomposição de terreno em locais específicos com a utilização de rip-rap. Obras de infraestrutura envolvendo drenagem pluvial e pavimentação.
- **Bairro Parque Guarani** – contenção e revestimento de talude existente na rua Miguel Gustavo em uma extensão de 58,0 metros mediante construção de muro de arrimo de altura 1,50m e execução de tela argamassada. Obras de infraestrutura envolvendo drenagem pluvial e pavimentação.
- **Bairro Ladeira** – execução de 02 módulos de contenção (extensão de 21,50 e 36,30m – altura de 3,00 metros) em concreto armado apoiados em fundação em estaca raiz. Obras de infraestrutura envolvendo drenagem pluvial e pavimentação.
- **Bairro Vila Fortaleza** – recuperação de área degradada de aproximadamente 5.000 m² em encosta com sacaria de solo cimento e revegetação orgânica com geotêxtil. Obras de infraestrutura envolvendo drenagem pluvial e pavimentação.
- **Bairro Santa Cruz** – contenção na passagem de pedestre mediante a construção de muro de arrimo com 15 metros de extensão e 1,50m de altura e revestimento em tela argamassada. Contenção de talude com solo grampeado verde. Obras de infraestrutura envolvendo drenagem pluvial e pavimentação.
- **Bairro Santa Rita** – contenção e revestimento de talude existente na rua São Pancrácio em uma extensão de 68m. Revestimento em tela argamassada. Pavimentação.
- **Bairro Três Moinhos/Rua Maria Florice** – execução de 02 módulos de contenção totalizando 18m de extensão com fundação em estaca raiz. Contenção em sacaria de solo cimento. Revegetação orgânica. Obras de infraestrutura envolvendo drenagem pluvial e pavimentação.
- **Bairro Três Moinhos/Rua José Castro Ribeiro** – execução de muro de flexão com 28,7m de extensão e paramento de 03 metros de altura com fundação em estaca raiz. Obras de infraestrutura envolvendo drenagem pluvial e pavimentação.
- **Bairro Três Moinhos/Rua João Luiz** – execução de muro de flexão em três módulos com paramento em placas de concreto pré-moldado. Contenção em sacaria de solo cimento. Pavimentação.

Posteriormente, durante a execução, o empreendimento passou por diversas alterações sendo que foi necessária readequação de vários projetos. Entre as diversas alterações ocorridas, que serão detalhadamente descritas neste relatório, os bairros Santa Rita e Três Moinhos (Rua João Luiz) foram excluídos e foi incluído o Bairro Grajau (Rua Belizário), no qual foram executadas 02 cortinas atirantadas, além de serviços de tela argamassada.

2.1.2. Informações sobre as reprogramações do Termo de Compromisso nº 0351.567-64.

Fato

Na fase de licitação, as obras de contenção de encostas foram divididas em dois lotes, conforme descrito e detalhado a seguir:

Lote 1 – 03 empreendimentos: Bairro Santa Tereza (Rua Carlos Pereira), Bairro JK e Bairro Três Moinhos (Rua Jaguaribe).

Lote 2 – 09 empreendimentos: Bairro Borboleta, Bairro Parque Guarani, Bairro Ladeira, Bairro Vila Fortaleza, Bairro Santa Cruz, Bairro Santa Rita, Bairro Três Moinhos/Rua Maria Florice, Bairro Três Moinhos/Rua José Castro Ribeiro e Bairro Três Moinhos/Rua João Luiz.

Conforme afirmado pelo Município, em virtude de falhas na licitação, foi necessário realizar uma reprogramação para adequar as planilhas às exigências estabelecidas pela Caixa. Essa primeira reprogramação contratual contemplou a readequação das planilhas vencedoras da licitação e a redução do BDI que foi considerado acima do limite admissível pela Caixa. Após as alterações realizadas, a licitação foi considerada apta pela Caixa.

Em 27 de agosto de 2014, foi aprovada pela Caixa a 2ª reprogramação com as seguintes alterações:

- Ajuste de escopo das cortinas atirantadas dos Bairros Santa Tereza, JK e Três Moinhos (Rua Leonel Jaguaribe);
- Inclusão de contenção executada na Rua Belizário de Castro no Bairro Grajaú.

Com as alterações, a planilha reprogramada aprovada pela Caixa apresentou os seguintes valores:

Item	Aprovado Inicialmente (R\$)	Proposto (R\$)	Diferença (R\$)
Bairro JK	1.751.789,30	1.628.385,70	-123.403,60
Ampliação da Cortina - Bairro JK	-	592.569,02	592.569,02
Santa Tereza	3.023.047,97	3.080.884,54	57.836,57
Três Moinhos (Rua Leonel Jaguaribe)	1.686.762,21	1.638.060,15	-48.702,06
Vila Fortaleza	742.138,68	739.339,18	-2.799,50
Borboleta	775.600,89	775.600,89	-
Ladeira	793.773,30	793.773,30	-
Parque Guarani	599.900,80	599.900,80	-

Santa Cruz	1.337.477,07	1.337.477,07	-
Santa Rita	606.164,89	606.164,89	-
Três Moinhos (Rua João Luzia)	297.553,09	297.553,09	-
Três Moinhos (Rua José Castro Ribeiro)	977.606,79	977.606,79	-
Três Moinhos (Maria Florice)	1.300.606,21	1.300.606,21	-
Grajaú (Belizário de Castro)	-	697.818,20	697.818,20
SUBTOTAL	13.892.421,20	15.065.739,83	1.173.318,63
Saldo a Reprogramar	2.556.307,94	1.382.989,31	
Total	16.448.729,14	16.448.729,14	

Em 09 de novembro de 2015, foi aprovada pela Caixa a 3ª reprogramação com as seguintes alterações:

- Reprogramação do Lote 1 para ajuste de custos unitários referentes à Reprogramação 2 quando comparados à Reprogramação 1 e ao preço Licitado;
- Redução de duas metas com a exclusão dos empreendimentos referentes às áreas Santa Rita e João Luzia;
- Substituição do muro de flexão de 36 metros no bairro Ladeira por duas cortinas atirantadas que se fez necessário devido a deslizamentos que ocorreram entre o projeto e a obra;
- Alteração de solo grampeado no Parque Guarani para cortina atirantada devido a novos deslizamentos ocorridos no local;
- Reduções de um muro de flexão projetado no Bairro Três Moinhos (Rua José de Castro Ribeiro) devido a ocupações que ocorreram no local;
- Inclusão de cortina atirantada no Bairro Três Moinhos, rua Maria Florice, em substituição ao projeto de sacaria previsto, devido aos graves deslocamentos que ocorreram no local.

Com as alterações, a planilha reprogramada apresentou os seguintes valores, que corresponde à situação atual da execução do contrato:

Item	Aprovado (R\$)	Proposto (R\$)	Diferença (R\$)
Bairro JK	1.628.385,70	1.628.385,70	-
Ampliação da Cortina - Bairro JK	592.569,02	592.569,02	-
Santa Tereza	3.080.884,54	3.080.884,54	-
Três Moinhos (Rua Leonel Jaguaribe)	1.638.060,15	1.638.060,15	-
Vila Fortaleza	739.339,18	740.538,75	1.199,57
Borboleta	775.600,89	706.143,38	-69.457,51
Ladeira	793.773,30	2.326.232,26	1.532.458,96
Parque Guarani	599.900,80	1.005.885,61	405.984,81
Santa Cruz	1.337.477,07	1.239.923,53	-97.553,54

Santa Rita	606.164,89	-	-606.164,89
Três Moinhos (Rua João Luzia)	297.553,09	-	-297.553,09
Três Moinhos (Rua José Castro Ribeiro)	977.606,79	736.022,03	-241.584,76
Três Moinhos (Maria Florice)	1.300.606,21	1.990.202,95	689.596,74
Grajaú (Belizário de Castro)	697.818,20	697.818,20	-
SUBTOTAL	15.065.739,83	16.382.666,12	1.316.926,29
Saldo a Reprogramar	1.382.989,31	66.063,02	
Total	16.448.729,14	16.448.729,14	

2.1.3. Atraso na execução das obras.

Fato

O Termo de Compromisso nº 0351.567-64/2011 celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e o Município de Juiz de Fora foi assinado em 24/10/2011 e estabeleceu, na cláusula décima sexta, um prazo de vigência até 31 de dezembro de 2013, possibilitada a sua prorrogação mediante Termo Aditivo e aprovação da Promovida, quando da ocorrência de fato superveniente que impeça a consecução do objeto no prazo acordado.

O Município realizou, em 21 de junho de 2012, uma concorrência com o objeto da licitação dividido em dois lotes que resultaram em dois contratos de execução de obras, ambos com a empresa Preserva Engenharia, conforme detalhado abaixo:

- Contrato nº 01.2012.285

Contratada: Preserva Engenharia;

Objeto: prestação de serviços especializados para execução de obras de contenção de encostas em bairros do Município de Juiz de Fora – Lote 2;

Valor: R\$ 6.685.002,32;

Data de Assinatura: 11 de setembro de 2012;

Data da Ordem de Serviço: 28 de setembro de 2012;

Prazo: 18 meses, a contar da primeira Ordem de Serviço (data de conclusão prevista para 28/03/2014).

- Contrato nº 01.2013.100

Contratada: Preserva Engenharia;

Objeto: prestação de serviços especializados para execução de obras de contenção de encostas em bairros do Município de Juiz de Fora – Lote 1;

Valor: R\$ 7.430.821,28;

Data de Assinatura: 19 de julho de 2013;

Data da Ordem de Serviço: 28 de novembro de 2013;

Prazo: 18 meses, a contar da primeira Ordem de Serviço (data de conclusão prevista para 28/05/2015).

Da análise dos prazos inicialmente estabelecidos, verificou-se que houve um atraso considerável na execução dos serviços. O lote 2 já foi concluído com termo de recebimento de obras emitido em 11 de janeiro de 2016. Considerando o prazo inicial de 18 meses a, partir da data de ordem de serviço, 28/09/2012, o prazo de conclusão era 28 de março de 2014. Portanto, o lote 2 foi concluído com um atraso de 21 meses em relação ao planejamento inicial. Porém, a situação do lote 1 é mais grave uma vez que as obras não foram concluídas até o momento. Considerando o prazo final de execução originalmente estabelecido em 28/05/2015, tem-se um atraso, até junho/2017, de 25 meses em relação ao prazo inicial pactuado.

Verificou-se que esses atrasos tiveram um impacto bastante negativo tendo em vista que se tratavam de obras de urgência envolvendo o tratamento de áreas de risco e a proteção de encostas em áreas urbanizadas e habitadas. Na época de aprovação da proposta, o Município apresentou, como justificativa para escolha das áreas, declaração da Secretaria de Defesa Civil que atestou que as obras de prevenção definidas pelo Município estavam relacionadas a atividades de defesa civil de caráter emergencial com risco de acidentes graves e de morte para população do entorno de cada uma das áreas de risco definidas.

Ressalta-se também que, por se tratar de locais que tem uma dinâmica bastante peculiar com alterações rápidas da situação do terreno, o atraso na execução das obras acabou gerando a necessidade de revisão dos projetos de engenharia, fato que resultou em mais atrasos na execução das obras. Vários locais onde seriam executadas as obras sofreram deslizamentos e conformações do terreno sendo necessária a readequação dos projetos de engenharia.

As principais causas para o atraso nas obras foram:

a) Falhas na realização da licitação.

De acordo com comunicação da Caixa, a licitação foi considerada inapta pelos seguintes motivos:

- Lote 1: tanto pela incompatibilidade da planilha licitada com a analisada, quanto pela utilização de BDI acima de 30%;
- Lote 2: incompatibilidade da planilha licitada com a analisada.

Portanto, imediatamente após a realização da licitação, já foi necessária uma readequação das planilhas vencedoras do certame para adequação das exigências da Caixa, fato que contribuiu para o atraso nas obras de implantação do empreendimento. Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700714/02, de 13 de junho de 2017, solicitou-se ao município apresentar justificativas para as divergências verificadas pela Caixa entre as planilhas aprovadas e as planilhas licitadas. Por meio do Ofício 094/2017 SO/SSCP, de 23 de junho de 2017, o Município apresentou os seguintes esclarecimentos:

“A planilha licitada foi elaborada com base nos projetos básicos realizados em 2011 e aprovados tecnicamente pela Caixa.

No entanto, a Administração à época decidiu por licitar aglutinando todos os quantitativos de serviços similares, não separando por obra.

Ao analisar documentos da licitação e contratos, a Caixa solicitou a separação da planilha por intervenção e não somente por tipo de serviço.

A primeira reprogramação, em 23/11/12 (Comunicação GIGOV CE 572-12) foi decorrente dessa separação que gerou as planilhas do primeiro Termo Aditivo do Lote

1 em nome da Empresa Preserva Engenharia, vencedora do certame sob o número 01.2012.285/01.

O contrato da empresa vencedora do Lote 2 (CSA Engenharia) não foi habilitado pela Caixa devido ao BDI superior ao admissível (38%).

Dessa forma, em decorrência da recusa da Empresa em reduzir a proposta, o contrato foi firmado com a 2ª colocada, Preserva Engenharia, com valores da 1ª colocada com a devida redução do BDI, separando os itens por intervenção, tudo isto aprovado em 21/02/2013 através da comunicação CE GIDUR 448/13 dando origem ao contrato 01.2013.100.

As demais reprogramações foram decorrentes do lapso temporal decorrido entre a elaboração dos projetos e a execução das obras.

Tratando-se de áreas de risco, várias interferências como intempéries e dinâmica da população na área exigiram adaptações aos projetos visando atingir o objetivo de garantir estabilidade aos locais.

Ressaltamos que todas as alterações foram devidamente aprovadas pela Caixa e Ministério das Cidades, o que geraram as reprogramações com posteriores formalizações dos Termos Aditivos aos contratos.”

A manifestação do Município confirma a falha da gestão municipal ao licitar uma planilha diferente da planilha que havia sido encaminhada à Caixa, aglutinando todos os itens do empreendimento. Isso gerou a inaptidão do certame que contribuiu para o atraso na realização das contenções do Lote 1. Já havia sido expedida para a empresa CSA a Ordem de Serviço para o início das obras em 21/09/2012, e logo em seguida, devido à não aprovação da licitação pela CEF, foi emitida a Ordem de Paralisação em 29/10/2012. Como a Construtora Souza Araújo não aceitou realizar a reprogramação de suas planilhas conforme orientado pela CEF, foi assinado o Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 01.2012.284 firmado entre a prefeitura e a CSA.

Posteriormente, foi chamada a empresa 2ª colocada na licitação do lote I, Preserva Engenharia Ltda. que concordou com a redução do BDI e reprogramação dos preços conforme termos da Caixa Econômica Federal e assinou novo contrato para também executar as obras do lote I. O respectivo contrato foi assinado em 19/07/2013 e a nova Ordem de Serviço foi emitida apenas em 27/11/2013, portanto, aproximadamente 1 ano e 2 meses após a emissão da 1ª ordem de serviço para o lote I.

Além disso, ressalta-se que a segunda colocada (Preserva Engenharia) é a mesma empresa vencedora do lote 2, que aceitou os preços da primeira e assumiu as obras. Considera-se também que esse fato pode ter gerado a ocorrência de atraso à execução do empreendimento. Há uma dificuldade para uma só empresa abrir 12 frentes de serviço, considerando que eram 12 obras de contenção a serem realizadas em diversos bairros de Juiz de Fora.

b) Falhas de projeto.

Verificou-se que os projetos de engenharia apresentaram diversas falhas de elaboração e concepção que resultaram na necessidade de readequação. Essas readequações geraram reprogramações contratuais que tiveram que ser aprovadas pela Caixa, gerando atrasos na execução das obras.

c) Deslizamentos e alterações na conformação dos locais de execução das obras.

Conforme afirmado, com a demora na execução das obras, alguns locais onde seriam executados os empreendimentos sofreram alterações decorrentes de deslizamentos que implicaram na necessidade de readequação dos projetos, alterando inclusive, em alguns casos, a concepção das obras a serem realizadas. Além disso, em virtude de problemas de deslizamento ocorridos em outros locais, o Município promoveu a inclusão de algumas obras que considerava mais urgentes, também gerando alterações no projeto. Conforme afirmado, essas alterações foram incluídas em reprogramações que tiveram que ser analisadas e aprovadas pela Caixa, resultando em atrasos na execução do empreendimento.

d) Atraso na liberação dos recursos por parte da Caixa Econômica Federal.

De acordo com informações do Município, houve atraso no repasse de recursos por parte da Caixa Econômica Federal que também contribui para o atraso na execução das obras tendo em vista a desmobilização ou paralisação de execução das obras por parte da empresa executora.

Consulta realizada à página da Caixa na internet em 04/07/2017, Sistema de Acompanhamento de Obras, informa que as obras ainda não estavam finalizadas e se encontravam na situação de atrasadas, com percentual executado de 94,45%, sendo que a última medição foi realizada em 08/03/2017.

Portanto, fica evidenciado o atraso na execução das obras de contenção realizadas no Município de Juiz de Fora sendo relatados resumidamente os principais fatos que originaram esse atraso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 133/2017 SO/SSCP, de 30 de agosto de 2017, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora apresentou a seguinte manifestação:

“a) Item 3, alínea d: Atraso na execução da obra: Atraso na liberação dos recursos por parte da Caixa Econômica Federal.

“Consulta realizada à página da Caixa na internet em 04/07/2017, Sistema de Acompanhamento de Obras, informa que as obras ainda não estão finalizadas e se encontram na situação de atrasadas, com percentual executado de 94,45%, sendo que a última medição foi realizada em 08/03/2017.”

Visando atualizar os dados da CGU, apresentamos os seguintes dados:

Em consulta ao Sistema de Acompanhamento de obra realizada dia 29/08/2017 pode-se verificar que o contrato está com 97,30% concluído.

ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

Valor Liberado *	Percentual Obra/Serviços	Percentual Informado Tomador Obra/Serviços	Previsão Obra/Serviços	Situação Obra/Serviços	Data Última Medição
R\$ 16.448.729,14	97,30 %	0,00%		ATRASADA	08/03/2017

* Valor liberado na conta vinculada do Contrato, bloqueado no caso de pendências jurídicas e/ou técnicas (obras/serviços)

Galeria de Imagens
Não há fotos publicadas para este contrato.

VOLTAR NOVA CONSULTA SAIR JUSTIFICATIVAS DADOS DA LIBERAÇÃO

Figura 1 - Situação do Contrato no Sistema de Acompanhamento de Obras

O último crédito de recurso na conta ocorreu dia 26/06/2017, onde foi creditado o restante do recurso necessário para finalizar a obra.

A última medição data de 02/05/2017 que foi paga através das comunicações da CAIXA CE GIGOV/JF 1.494/2017 e CE GIGOV/JF nº 2085/2017, nos dias 29/05/2017 e 07/07/2017. Após essa medição não foi realizada nenhuma outra, apesar dos avanços físicos na obra, pois a última medição deve ter valor próximo à 3% do valor do contrato. A conclusão das obras está prevista para o mês de setembro de 2017.

Anexos:

1. Dados da Liberação de recurso no Sistema de Acompanhamento de Obras em 28/08/17
2. Último Boletim de Medição enviado a Caixa em 02/05/2017.
3. Autorizações de Saque do último Boletim de Medição”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Município limitou-se a apresentar informações mais atualizadas em relação ao estágio atual das obras. Não apresentou alegações em relação ao apontamento principal que diz respeito ao elevado atraso na execução das obras tendo em vista os prazos originalmente pactuados.

2.1.4. Irregularidades na implantação das obras.

Fato

Com base na documentação disponibilizada e de acordo com informações obtidas durante a visita às obras, realizada em 30 e 31/05/2017, verificou-se algumas falhas na execução do empreendimento, descritas a seguir:

a) Bairro Vila Fortaleza

No local, estava previsto a recuperação de uma área de aproximadamente 5.000,00 m², em encosta onde já existiu uma saibreira, a montante da rua Francisco Chaves. Inicialmente, foram executados acertos e escavações manuais para conformar e regularizar a superfície do terreno e formar canaletas para direcionar adequadamente o fluxo das águas pluviais. Ao longo do fundo das maiores erosões, foram executados terraços com sacaria de solo cimento com a finalidade de quebrar o fluxo descendente das águas pluviais e estabilizar a área erodida. Para revegetação, foram utilizadas técnicas de bioengenharia, com aplicação de insumos (adubos e sementes), mantas e cilindros orgânicos, plantação de capim e estacas vivas, com a finalidade de contribuir na retenção dos sedimentos, quebrar o fluxo das águas e formar barreiras e terraços naturais.

Na visita ao local, identificou-se que a revegetação não funcionou pois não houve a germinação das mudas, o que culminou na ocorrência de diversas erosões colocando em risco a estabilidade do talude, conforme registro fotográfico a seguir:



Foto 1 - Vista geral – área a ser recuperada em encosta lateral à rua Francisco Chaves – ocorrência de erosões tendo em vista o não funcionamento da revegetação da encosta e das obras de drenagem executadas.



Foto 2 - Vista geral da encosta – detalhe das erosões ocorridas no talude. A revegetação não germinou na encosta gerando situação de risco com possibilidade de rompimento e desmoronamento do talude.

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700714/02, questionou-se o Município em relação aos problemas ocorridos. O Município, por meio do Ofício 094/2017 SO/SSCP, de 23/06/2017, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Identificados os problemas na encosta da Vila Fortaleza, a Prefeitura de Juiz de Fora comunicou a situação à empresa Preserva Engenharia que se comprometeu a realizar todos os serviços necessários. No entanto, para que não ocorressem os mesmos problemas, optou-se por buscar um especialista em revegetação para que o mesmo fizesse uma avaliação da situação identificando as possíveis causas e propondo soluções para o local.

Após a avaliação da encosta por especialista em revegetação foram identificadas as possíveis causas:

- *Execução do serviço em época de grande seca na cidade, o que impediu a germinação das mudas;*
- *A utilização de micro covas como sistema de plantio, o que não é adequado para solos muito arenosos;*
- *Mau funcionamento dos aparelhos de drenagem devido a falhas na manutenção o que fez com que o escoamento superficial escoasse pelo talude ao invés das canaletas ocasionando as erosões;*

Após a análise, o especialista propôs as seguintes medidas:

- *Corrigir as erosões (Voçorocas) com Rip Rap e reconformação dos taludes.*

- *Implantar em cada berma uma fileira dupla de Capim Napier para formar anteparos, amenizando o escoamento superficial e facilitando o redirecionamento das águas para as valas de drenagem existentes;*
- *Revegetar todos taludes compactos e lixiviados com mudas de capim braquiária, em covas profundas (15 a 20cm), aberta de 20 em 20cm, equidistantes (vide foto anexo) em 90% da área. Todas as covas serão adubadas com 25 gramas de adubo formulação NPK 20-05-20 e solo orgânico;*
- *Plantio de capim braquiária por sementes nas áreas de solo solto e bermas.*
- *Construção de canaleta na crista superior do talude, conforme projeto apresentado.*

O relatório do especialista foi encaminhado à empresa na data de 21/06/2017, através do Ofício 092/2017SO/SSCP, e a mesma possui 15 dias para se manifestar.

Solicitamos prazo de 30 dias para enviarmos um posicionamento definitivo das medidas que serão tomadas, bem como do cronograma de execução da mesma.

*Anexo: 1) Ofício 092/2017 SO/SSCP enviado à Empresa Preserva
2) Avaliação dos processos erosivos”*

A manifestação do gestor confirma o apontamento em relação às falhas na execução dos serviços de recuperação da área degradada no bairro Vila Fortaleza. Apresenta também medidas que foram tomadas tendo em vista a recuperação da área degradada.

Verificou-se que, quando da realização dos serviços, o Município promoveu o pagamento integral dos serviços realizados no Bairro Vila Fortaleza. De acordo com a manifestação do gestor e da análise da documentação, apesar da gravidade dos fatos ocorridos, posteriormente, ao identificar as falhas ocorridas nos serviços, o Município não comunicou à Caixa os problemas na execução dos serviços e não promoveu a glosa dos valores pagos para recuperação da área degradada, que totalizaram R\$ 533.465,37. Isso constitui fator de risco em relação à correção dos trabalhos realizados tendo em vista que a obra encontra-se em fase final com um percentual de obras executadas correspondente a 94,45%.

b) Bairro Santa Tereza

Para contenção de encosta, foram projetados 11 painéis em concreto aramado com 25 cm de espessura, apoiado sobre estacas raiz com 40cm de diâmetro e espaçadas a cada 2,0m. A cortina é atirantada no terreno com tirantes projetados com espaçamento de 2,0m em um sentido e 2,5m em outro, conforme registro fotográfico a seguir:

	
Foto 3 - Vista geral – cortina atirantada em concreto armado.	Foto 4 - Vista geral – cortina atirantada ao terreno com espaçamento de 2,00m em um sentido e 2,50m no outro.

Durante a visita às obras, verificou-se alguns defeitos no passeio adjacente à cortina, principalmente afundamentos, conforme registro fotográfico a seguir:

	
Foto 5 - Vista geral – defeitos em passeios adjacentes à obra de contenção.	Foto 6 – Detalhe do afundamento e desnível entre as placas de concreto do passeio adjacente à obra de contenção.

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700714/02, questionou-se o Município em relação aos problemas ocorridos. O Município, por meio do Ofício 094/2017 SO/SSCP, de 23/06/2017, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Após 4 anos da conclusão das obras do Santa Tereza, a empresa construtora Preserva Engenharia, em conjunto com a Prefeitura de Juiz de Fora decidiram por fazer uma avaliação na contenção em questão. Foi contratada uma empresa especializada em Monitoramento Geotécnico para que fazer uma avaliação da cortina existente, bem como dos aparelhos de drenagem acessórios a cortina. Foram realizados ensaios de carregamento crescente nos tirantes, com metodologia análoga aos ensaios de recebimento preconizados na NBR 5629, até as cargas majoradas pelos fatores 1,4 (90% dos tirantes) e 1,75 (10% dos tirantes), com

registro dos deslocamentos correspondentes. Os ensaios foram realizados de forma amostras (1 em cada 10 tirantes) abrangendo todas as linhas horizontais e verticais. Em relatório preliminar enviado a Prefeitura de Juiz de Fora a empresa especializada constatou que não há indícios de movimentação da estrutura, baseada nos seguintes aspectos:

- *Não há indícios de deslocamento horizontal da cortina, no sentido jusante*
- *Não há descolamento (ou abertura) entre o paramento e o pavimento superior*
- *Não foram observadas trincas ou fissuras em formato de semicírculo na região das cristas*
- *Não foram constatados indícios de movimentação vertical da contenção*
- *Não existem trincas estruturais no paramento*

Por outro lado, foram constatados 2 quesitos que necessitaram de atenção especial:

- 1- *Ocorrência de fluxo de água intenso no tardoz da cortina, podendo ocasionar aumento da pressão hidrostática na cortina. Para isso recomendou-se a realização de mais 10 drenos horizontais profundos, para alívio da pressão hidrostática. Os mesmos já foram executados pela Preserva Engenharia.*
- 2- *No trecho a montante, foram observados afundamentos do pavimento na área adjacente à cortina (calçada). Os afundamentos restringem-se a uma faixa de 1m atrás de cortina e não há indícios de afundamento da via. Não há indícios também de deslocamento horizontal da contenção. Os afundamentos estão associados ao solo imediatamente atrás do paramento, podendo ter sido ocasionados por problemas de compactação do aterro no tardoz da cortina. O reparo será realizado pela empresa Preserva Engenharia assim que finalizar as obras dos Três Moinhos e após refazer as “cabeças” dos tirantes ensaiados, visto que para execução desse serviço é necessária a instalação de um guindaste no passeio, podendo danificá-lo.*

Todos os serviços apontados serão refeitos, sem custo para a Prefeitura de Juiz de Fora, pela empresa responsável pela obra Preserva Engenharia LTDA, ficando o pagamento da última medição do contrato vinculada a finalização desses serviços.
“

A justificativa apresentada pelo gestor municipal confirma o apontamento da CGU em relação aos problemas verificados no passeio adjacente à cortina atirantada. Além disso, informa algumas medidas a serem adotadas para correção do problema de afundamento verificado no terreno. Ressalta que todos os serviços apontados serão refeitos sem custo para a Prefeitura de Juiz de Fora. Assim como na situação anterior, tendo em vista que não foi realizada a glosa de parte desses serviços, essa situação configura-se um risco para o contrato pois as obras se encontram em fase final de execução.

c) Bairro Borboleta

Verificou-se que, em vários locais, os poços de visita não foram alteados e nivelados ao terreno não sendo possível, portanto, verificar a sua execução. A existência de boca de lobo nos locais definidos em projeto indica que deve haver também um poço de visita, não sendo possível comprovar a sua execução, conforme registro fotográfico a seguir:

	
Foto 7 – local com bocas de lobo executadas sem a existência do poço de visita correspondente.	Foto 8 – bocas de lobo executadas sem a existência do poço de visita correspondente.

O Município foi questionado por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700714/02, de 13/06/2017, em relação às falhas na execução desses dispositivos de drenagem pluvial e, por meio do Ofício 094/2017 SO/SSCP, de 23/06/2017, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Em relação às obras de pavimentação e drenagem, todos os poços de visita foram implantados na cota do projeto, ou seja, no nível do asfalto. No entanto, após a realização da obra foram realizados serviços emergenciais no local pela Companhia de Saneamento, em decorrência do rompimento de uma rede o que ocasionou em um novo asfaltamento sobre as valas, não realizando o alteamento dos PV’s. O serviço de alteamento dos PV’s identificados será realizado pela Prefeitura de Juiz de Fora e já foram incluídos na programação, estando agendados para o mês de Julho. Assim que concluídos, encaminharemos relatório fotográfico dos serviços executados.”

A manifestação do Município informa que os problemas se deram em virtude de recapeamento decorrente de obras realizadas pela Companhia de Saneamento. Alega também que os serviços serão realizados pela Prefeitura de Juiz de Fora e se compromete a enviar a comprovação por meio de registros fotográficos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 133/2017 SO/SSCP, de 30 de agosto de 2017, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora apresentou a seguinte manifestação:

“b) Item 4, alínea a: Irregularidades na implantação das obras: Vila Fortaleza

Os serviços de recuperação do Bairro Vila Fortaleza serão executados pela própria empresa Preserva Engenharia, sem custos adicionais para o município, conforme manifestação enviada pela empresa. Visto que estamos no período de estiagem, optou-se por iniciar os serviços de recuperação no início do período chuvoso, para garantir o sucesso da intervenção, conforme cronograma elaborado em conjunto entre a Empresa e a Prefeitura de Juiz de Fora. Só será realizado o último pagamento à empresa após a finalização dos serviços de recuperação.

Anexos:

4. Manifestação da empresa Preserva Engenharia

c) Item 4, alínea “b”: Irregularidades na implantação das obras, Santa Tereza

Os serviços de recuperação do Bairro Santa Tereza serão executados pela própria empresa Preserva Engenharia, sem custos adicionais para o município, conforme manifestação enviada pela empresa. Para que não ocorram novos atrasos nas obras do contrato, os serviços serão realizados imediatamente após o término das obras, conforme cronograma elaborado em conjunto entre a Empresa e a Prefeitura de Juiz de Fora. Só será realizado o último pagamento à empresa após a finalização dos serviços de recuperação.

Anexos:

5. Manifestação da empresa Preserva Engenharia

d) Item 4, alínea “c”: Irregularidades na implantação das obras: Borboleta

Na primeira semana de julho foram realizados os serviços de alteamento dos tampões dos Poços de Visita construídos pela empresa Preserva Engenharia que não estavam visíveis no momento da vistoria. Os mesmos podem ser identificados nas fotos abaixo:



Figura 2- PV 01



Figura 3 - PV 04



Figura 4 - PV 02



Figura 7 - PV 05



Figura 5 - PV 03



Figura 8 - PV 06



Figura 9 - PV 07



Figura 12 - PV 10



Figura 10 - PV 08



Figura 13 - PV 11

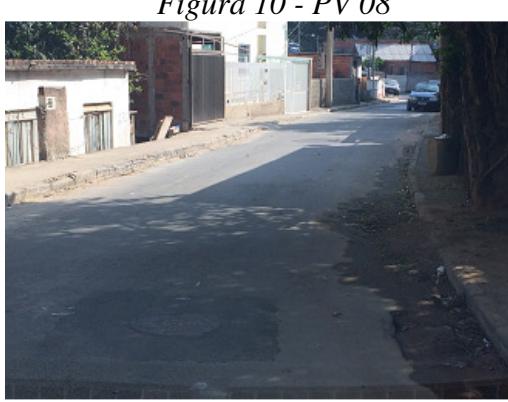


Figura 11 - PV 09

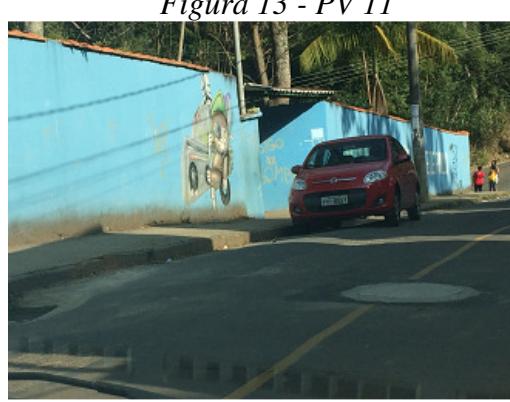


Figura 14 - PV 12



Figura 15 - PV 13

Análise do Controle Interno

Acata-se a manifestação do Município em relação às irregularidades na implantação de obras do Bairro Borboleta. O Município informou a correção dos serviços correspondente ao alteamento dos poços de visita e nivelamento ao asfalto executado. Para comprovação, apresenta relatório fotográfico que demonstra a correção dos serviços.

Com relação ao Bairro Vila Fortaleza, a manifestação do Município confirma o apontamento da CGU em relação ao não funcionamento dos serviços de revegetação executados em encosta. Informa também cronograma de recuperação dos serviços para os meses de chuva, sem custos adicionais ao Município.

No que tange ao Bairro Santa Tereza, a manifestação também confirma o apontamento da CGU e informa a recuperação dos serviços ao final do contrato, para que não ocorram novos atrasos na obra.

2.1.5. Informações sobre a inspeção física das obras.

Fato

Foram realizadas nos dias 30 e 31/05/2017 visitas a todas as obras de contenção de encostas que foram e estão sendo realizadas no Município. Apresenta-se a seguir relatório fotográfico dos empreendimentos vistoriados:



<p>Foto 1 –Bairro Santa Tereza – vista geral das obras de contenção em cortina atirantada.</p> 	<p>Foto 2 – Rua Carlos Pereira - Bairro Santa Tereza – vista geral do passeio de concreto e gradil de proteção.</p> 
<p>Foto 3 –Bairro JK – Contenção em cortina atirantada e tubulação de drenagem pluvial.</p> 	<p>Foto 4 –Bairro JK – Contenção em cortina atirantada e tubulação de drenagem pluvial.</p> 
<p>Foto 5 –Bairro Ladeira – Vista geral da contenção em cortina atirantada e da execução de tela argamassada.</p> 	<p>Foto 6 – Bairro Ladeira – Vista geral da contenção em cortina atirantada e dos dispositivos de drenagem pluvial.</p> 
<p>Foto 7 – Bairro Ladeira – Vista geral do muro de contenção em concreto e da execução de tela argamassada.</p> 	<p>Foto 8 – Bairro Ladeira – Vista geral da execução de obras de pavimentação asfáltica e meio-fio de concreto.</p> 

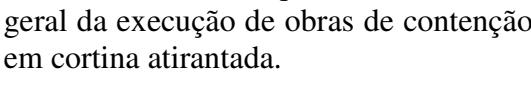
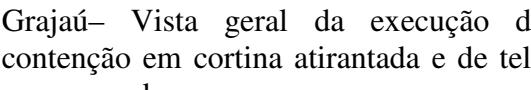
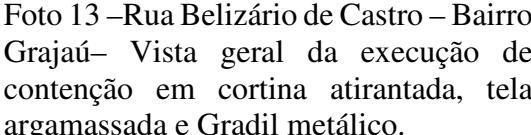
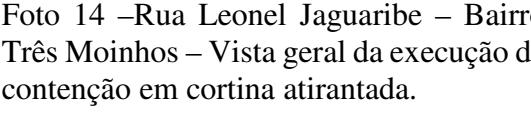
	
<p>Foto 9 – Bairro Parque Guarani – Vista geral de muro de contenção em concreto e da execução de tela argamassada.</p>	<p>Foto 10 — Bairro Parque Guarani – Vista geral da execução de tela argamassada em encosta.</p>
	
<p>Foto 11 – Bairro Parque Guarani – Vista geral da execução de obras de contenção em cortina atirantada.</p>	<p>Foto 12 – Rua Belizário de Castro – Bairro Grajaú– Vista geral da execução de contenção em cortina atirantada e de tela argamassada.</p>
	
<p>Foto 13 –Rua Belizário de Castro – Bairro Grajaú– Vista geral da execução de contenção em cortina atirantada, tela argamassada e Gradil metálico.</p>	<p>Foto 14 –Rua Leonel Jaguaribe – Bairro Três Moinhos – Vista geral da execução da contenção em cortina atirantada.</p>



Foto 15 – Rua Leonel Jaguaribe – Bairro Três Moinhos – detalhe dos serviços de revegetação em encostas.

Foto 16 –Rua Maria Florice – Bairro Três Moinhos – Vista geral da execução de contenção em cortina atirantada e de tela argamassada.



Foto 17 – Rua Maria Florice – Bairro Três Moinhos – detalhe da execução de obras de drenagem pluvial e tela argamassada.

Foto 18 – Rua Maria Florice – Bairro Três Moinhos – detalhe da execução de obras de drenagem pluvial.



Foto 19 –Rua Maria Florice – Bairro Três Moinhos – Vista geral da execução de muro de contenção em concreto.

Foto 20 –Rua Maria Florice – Bairro Três Moinhos – placa de obra.

	
<p>Foto 21 – Rua José Castro Ribeiro – Bairro Três Moinhos – Vista geral da execução de obras de contenção em muro de concreto.</p>	<p>Foto 22 – Bairro Vila Fortaleza – Vista geral da execução de obras de pavimentação asfáltica e meio-fio de concreto.</p>
	
<p>Foto 23 – Bairro Vila Fortaleza – Vista geral da execução de serviços de revegetação e drenagem pluvial em encosta.</p>	<p>Foto 24 – Bairro Borboleta – Vista geral da execução de obras de pavimentação asfáltica e meio-fio de concreto.</p>
	
<p>Foto 25 – Bairro Borboleta – detalhe da execução de drenagem pluvial – bocas de lobo.</p>	<p>Foto 26 – Bairro Borboleta – detalhe da execução de contenção em sacaria – riprap.</p>

	
Foto 27 –Bairro Santa Cruz – detalhe da execução de muro de contenção e tela argamassada.	Foto 28 – Bairro Santa Cruz – detalhe da execução de muro de contenção e tela argamassada.

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. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Falhas na realização do procedimento licitatório.

Fato

Em decorrência da análise do Processo Licitatório nº 04498/2012, Concorrência nº 014/2012 – SO, constatou-se irregularidades relativas a exigências legais não observadas pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

As obras de contenção de encostas em bairros do município de Juiz de Fora, objeto do certame, foram divididas em 02 lotes, conforme disposto a seguir:

Lote I	Lote II
Borboleta Parque Guarani Ladeira Vila Fortaleza Santa Cruz Santa Rita Três Moinhos (Ruas Maria Florice, José de Castro Ribeiro e José Luíza)	JK Santa Tereza Três Moinhos (Rua Leonel Jaguaripe)

Fonte: Edital Concorrência nº 014/2012-SO

Ficaram previstas 09 obras para o lote I e 03 obras para o lote II, sendo que os valores de referência para a execução dos lotes foram orçados, respectivamente, no montante de R\$ 9.239.981,24 e R\$ 7.512.362,56.

Ocorre que a divisão do objeto da licitação não observou o disposto no § 1º, art. 23 da Lei nº 8.666/93, que dispõe: “*§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala*”.

Além disso, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União – TCU traz o seguinte dispositivo:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

A justificativa apresentada pela prefeitura para a divisão adotada nos respectivos lotes I e II está relacionada à tipologia da construção. As obras do lote II contemplavam realização de “cortina atirantada”, que segundo a secretaria de obras, seriam serviços de alta complexidade, com menor número de oferta de empresas capacitadas. Justificaram, ainda, que não licitaram as obras individualmente por se tratar de intervenções em áreas instáveis, já urbanizadas, próximas às residências executadas sem o devido acompanhamento técnico, e que, assim, garantiriam a participação de empresas com capacitação técnica operacional adequada ao objeto.

As explicações apresentadas não são suficientes para o descumprimento dos normativos quanto à não divisão do objeto da licitação por cada obra de forma individualizada ou em lotes menores. No caso das obras de cortina atirantada, como a capacidade técnica das empresas para realização das obras é comprovada pela apresentação da documentação exigida no item 5.5 do edital (Documentos relativos à qualificação técnica), não se vê relação entre capacidade de execução das obras com a divisão ou não do objeto.

Mesmo considerando que as obras do lote II fossem mais complexas, conforme apontado pela secretaria de obras, não havia óbice para que as outras 09 obras do lote I não fossem subdivididas em lotes individuais ou menores.

Ademais, a escolha dos bairros para realização das obras de contenção baseou-se em declarações da defesa civil do município de que aquelas localidades corriam riscos de graves acidentes e de morte para a população, sendo necessárias atividades de caráter emergencial. As primeiras ordens de serviço (autorização da prefeitura para as empresas darem início às obras) foram emitidas em setembro de 2012, e, até a data dos trabalhos de campo (final de maio e início de junho de 2017) as obras não haviam sido concluídas. Vê-se, portanto, um grande atraso na execução de obras que deveriam ser realizadas o mais célere possível, tendo em vista o grau de emergência apontado pela defesa civil.

Vários fatores contribuíram para o atraso das obras. A concentração das obras sob responsabilidade de apenas 01 empresa também pode ter contribuído para o não cumprimento do cronograma inicial. O atraso na realização das obras está tratado de forma mais específica em outro ponto deste relatório.

Outro dispositivo legal não observado na realização do certame em tela está relacionado à composição do BDI- Benefícios e Despesas Indiretas. A Lei nº 12.309/2010 prevê, no §7º do art. 127 que:

“O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.”

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU também tratou do assunto em seu Acórdão 440/2008 – Plenário:

“9.2.5. exija de todos os participantes que apresentem propostas de preços com idêntico padrão de itens que compõem o BDI, observando as premissas relativas a esses componentes, nos moldes definidos nos subitens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão nº 325/2007 - TCU - Plenário, a saber:

(..)

9.2.5.3. o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do BDI e dos respectivos percentuais praticados;”

A exigência do detalhamento do BDI também consta nos Acórdãos 220/2007, 1286/2007, 2656/2007 e 2207/2009, todos do Plenário.

Entretanto, não foi exigido o detalhamento do BDI nas planilhas de serviços e orçamentos utilizadas como referência na Concorrência nº 014/2012 – SO. A prefeitura apenas definiu o BDI de referência em suas planilhas no percentual de 30%, sem estipular percentuais mí nimos e/ou máximos para os mesmos.

CIDADE DE JUIZ DE FORA PREFEITURA		PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCOS À ESCORREGAMENTO DE SOLO E ROCHA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DE JUIZ DE FORA – PMRR					FADEPE		
BAIRROS: JK, Santa Teresa e Três Moinhos: Rua Leonel Jaguaribe > 3 Obras			Fontes de preços dos serviços: SINAPI (BH) 03/2012; SETOP (Região Leste) 02/2012						
PLANILHA DE SERVIÇOS E ORÇAMENTO						BDI adotado =		30,00%	
Código da fonte	Item	Descrição	Un	Quant	\$ unit s/ BDI	\$ unit c/ BDI	\$ total		
SINAPI	SETOP								

Fonte: Planilhas de serviços e orçamentos da Concorrência nº 014/2012

Além do não detalhamento, a prefeitura, ao homologar a licitação declarando a empresa CSA – Construtora Souza Araújo Ltda. vencedora do lote I, não observou a jurisprudência do TCU relativa à adoção de valores de referência para as taxas de BDI, uma vez que a taxa de BDI adotada pela empresa em sua proposta vencedora foi de 38%. Os Acórdãos nº 2369/2011 e 2409/2011, todos Plenário, dispõem de 09 tabelas determinando valores referenciais para taxas de BDI para diferentes tipos de obras. O maior valor médio encontrado nas tabelas para aplicação de BDI foi de 25,90% para obras do porte do objeto do Termo de Compromisso.

Acrescenta-se que, sob a luz da norma AE099, da legislação vigente e de acórdãos do TCU, a Caixa Econômica Federal - CEF considerou o certame inapto, uma vez que a empresa aplicou um BDI superior a 30%, percentual máximo adotado à época pela CEF em suas análises. No comunicado CE GIDUR/JF nº 450.2012 – 0351.567, de 13/11/2012, a CEF argumentou que: “*(...) não encontramos justificativa técnica que embase a utilização de BDI superior a normalmente praticada, pois se trata de uma obra cuja a técnica de execução é amplamente difundida, que possui vasta literatura publicada e já está incorporada no cabedal de saber de vários profissionais de engenharia do mercado.*”

A inaptidão do certame foi outro fator que contribuiu para o atraso na realização das contenções do lote I. Já havia sido expedida para a empresa CSA a Ordem de Serviço para o início das obras em 21/09/2012, e logo em seguida, devido à não aprovação da licitação pela CEF, foi emitida a Ordem de Paralisação em 29/10/2012. Como a Construtora Souza Araújo não aceitou realizar a reprogramação de suas planilhas conforme orientado pela CEF, foi assinado o Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 01.2012.284 firmado entre a prefeitura e a CSA. Neste intervalo, foi chamada a empresa 2ª colocada na licitação do lote I, Preserva Engenharia Ltda. (vencedora do lote II) que concordou com a redução do BDI e reprogramação dos preços conforme termos da Caixa Econômica Federal e assinou novo contrato para também executar as obras do lote I. O respectivo contrato foi assinado em 19/07/2013 e a nova Ordem de Serviço foi emitida apenas em 27/11/2013, portanto, aproximadamente 1 ano e 2 meses após a emissão da 1ª ordem de serviço para o lote I.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 133/2017 SO/SSCP, de 30 de agosto de 2017, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação ao apontamento do CGU sobre a divisão do objeto licitado em dois lotes, vimos manifestar:

O artigo 23 da Lei 8666/93 e a súmula 247 do TCU orientam pela maior divisão possível, desde que não haja perda da economia de escala, garantindo melhor utilização dos recursos disponíveis.

O TCU, no Acórdão no 732/2008, se pronunciou no sentido de que “a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto”.

Dessa forma, o Município visando atender ao artigo 23 da Lei 8666/93 dividiu as obras em dois lotes, considerando que dessa forma, possibilitaria a competitividade sem perda da economia de escala.

Além disso, como já foi dito anteriormente, dada a complexidade do objeto, o Município se preocupou em garantir a participação de empresas estruturadas, capazes de atender os normativos e procedimentos decorrentes de um convênio com recursos federais além de minimizar os riscos oriundos de um contrato fracassado”.

Análise do Controle Interno

Não foram apresentadas manifestações em relação ao apontamento da ausência de detalhamento do BDI.

Com relação à não divisão das obras em mais lotes, as manifestações apresentadas não são suficientes para explicar o descumprimento dos normativos quanto à não divisão do objeto da licitação por cada obra de forma individualizada ou em lotes menores.

2.2.2. Desvinculação do Programa Minha Casa Minha Vida com o Termo de Compromisso nº 0351.567-64/2011.

Fato

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades expediu, em 16/06/2011, a Orientação Normativa nº 01/2011, que trata da operacionalização das modalidades de atendimento selecionadas na 2ª fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no âmbito da Ação à Prevenção de Riscos (Contenção de Encostas).

O item 4.2 dispõe que nas operações de contenção de encostas em que esteja prevista a remoção de famílias de áreas de Risco, o Termo de Compromisso poderá ser formalizado independentemente da apresentação pelo proponente do (s) elemento (s) necessários à análise, ao enquadramento e à contratação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

Para a realização do objeto do Termo de Compromisso PAC nº 0351.567-64/2011/Ministério das Cidades/Caixa, que contém obras de contenção de encostas, havia uma estimativa inicial de remoção de 73 famílias. Existia a vinculação desse empreendimento com o PMCMV/FAR para inclusão dessas 73 famílias em empreendimento habitacional e, em virtude disso, havia a previsão de recursos no valor de R\$ 411.228,23 para o Trabalho Técnico e Social a ser realizado com essas famílias.

Após novo Relatório Físico – Social elaborado pela Prefeitura de Juiz de Fora em setembro de 2013, e tendo por base um maior detalhamento das intervenções físicas, o número de moradias indicadas para remoção teve uma redução para 39.

Por meio do Ofício nº 1027/2013/SG, de 16/05/2013, a prefeitura já havia solicitado a desvinculação da operação conjugada no PMCMV com o Termo de Compromisso nº 0351.567-64/2011, comprometendo-se à remoção das famílias das áreas de risco para empreendimentos do Minha Casa Minha Vida já existentes.

Após elaboração do novo relatório já citado, o município apresentou nova proposta, por meio do Ofício nº 2227/2013/SG, de 03/09/2013, demonstrando que não havia necessidade de

remoção das famílias para a execução das obras de contenção de encostas, o que justificaria a referida desvinculação. Além disso, foi requerido o direcionamento dos recursos financeiros que estavam previstos para realização do Trabalho Técnico Social que seria desenvolvido junto às famílias removidas, no montante de R\$ 411.228,23, para projetos de engenharia.

A proposta foi objeto de análise pela responsável pelo acompanhamento do Trabalho Social do TC PAC 0351.567-09/11 que, à luz dos normativos vigentes e diante da comprovação de que a remoção das famílias não seria necessária para execução das obras do PAC, manifestou-se favorável à desvinculação PMCMV ao contrato PAC, com direcionamento dos recursos sociais para a execução das obras.

Frente ao diagnóstico realizado pelos técnicos da prefeitura e nos termos da Orientação Operacional N°01/2011, a Gerência de Desenvolvimento Urbano e Rural – GIDUR de Juiz de Fora manifestou ser favorável à desvinculação da operação conjugada PMCMV ao TC do PAC 2, cujas obras passariam a contemplar somente a execução de contenções e com a possibilidade de aproveitamento dos recursos do Trabalho Social, caso se verificasse necessário.

Após manifestação da Gerência de Trabalho Social SNH/MCidades de que não haveria óbice ao redirecionamento dos recursos previstos para a realização do trabalho social, uma vez que as famílias iriam ser atendidas com os projetos sociais do MCMV a serem realizados nos empreendimentos para os quais iriam migrar, a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU encaminhou e-mail, em 29/10/2013, autorizando a desvinculação do Minha Casa Minha Vida do Termo de Compromisso das obras de contenção, mas ressaltando que o saldo dos recursos do Trabalho Técnico Social somente poderia ser aplicado em relação ao objeto contratado, e não para outras localidades ou projetos de outras obras.

2.2.3. Dispensa de licenciamento ambiental para as obras de contenção de encostas.

Fato

Em 20/01/2012, a Agência de Gestão Ambiental de Juiz de Fora/MG emitiu 09 Declarações de Dispensa do Licenciamento Ambiental, nº 10/2012 a 18/2012, contemplando todas as obras a serem realizadas objeto do Processo Licitatório nº 04498/2012 - Concorrência nº 014/2012 – SO, integrantes do Plano Municipal de Redução de Riscos à Escorregamentos de Solo e Rocha em Assentamentos Precários de Juiz de Fora – PMRR, por não possuírem enquadramento na DN COPAM nº 74/04. Esta Deliberação Normativa foi editada pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM e dispõe sobre a interferência em áreas consideradas de Preservação Permanente.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências de regularização por parte dos gestores federais.

Os objetivos estabelecidos na ação de controle foram verificar a adequação das análises técnicas empreendidas pela CAIXA; a adequação dos projetos; a aderência ao planejamento

local; a legalidade e economicidade das licitações/contratações; as causas do atraso das obras; a qualidade da execução; a regularidade dos pagamentos e das prestações de contas; e o atingimento dos objetivos do empreendimento

Com relação à aderência ao planejamento local, verificou-se que eram obras necessárias e urgentes. De acordo com declarações da Secretaria de Defesa Civil, os locais escolhidos estavam relacionados a atividades de defesa civil de caráter emergencial com risco de acidentes graves e de morte para população do entorno de cada uma das áreas de risco definidas.

Com relação ao andamento das obras, verificou-se que, ainda que com um atraso de 21 meses, as obras referentes ao Lote 2 já foram concluídas. No que tange ao Lote 1, as obras encontram-se em andamento com um percentual de execução de 94,45%, porém, apresentavam um atraso, até junho/2017, de 25 meses em relação ao prazo inicial pactuado.

As causas do atraso foram decorrentes de falhas na realização da licitação, falhas de elaboração e concepção dos projetos de engenharia, deslizamentos e alterações na conformação dos locais de execução das obras e atraso na liberação dos recursos por parte da Caixa Econômica Federal.

Com relação à licitação, identificou-se a não divisão do objeto da licitação por cada obra de forma individualizada ou em lotes menores, não exigência do detalhamento do BDI nas planilhas de serviços e orçamentos utilizados como referência na Concorrência e aceitação de BDI em valor superior aos limites admissíveis definidos pelo TCU.

No que tange à qualidade da execução, foram identificadas irregularidades na implantação das obras em alguns bairros. No Bairro Vila Fortaleza, foi encontrada uma situação de falha grave uma vez que a recuperação em encosta a ser realizada com revegetação e drenagem pluvial não funcionou adequadamente, gerando erosões e prejuízos aos serviços executados uma vez que já haviam sido pagos. No Bairro Santa Tereza, identificou-se um afundamento de passeios de concreto laterais à cortina atirantada.

Com relação à verificação da regularidade dos pagamentos, a falha encontrada é decorrente da não realização da glosa dos valores referentes às falhas ocorridas no Bairro Vila Fortaleza. Essa seria a forma mais adequada de garantir a correção desses serviços.

Com relação ao atingimento dos objetivos do empreendimento, com exceção do Bairro Vila Fortaleza, cuja revegetação de encosta não funcionou adequadamente constituindo falha grave na execução das obras, os demais locais estão de acordo com os objetivos inicialmente propostos.

Ordem de Serviço: 201701281

Município/UF: Juiz de Fora/MG

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE JUIZ DE FORA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 4.688.483,08

1. Introdução

A ação de controle destina-se a avaliar a gestão quanto aos recursos federais transferidos ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) sob responsabilidade da Prefeitura de Juiz de Fora/MG, executada por meio do Programa/Ação 0824420372A650031 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / Serviços de Proteção Social Especial.

A execução da ação de controle ocorreu de 03 a 07 de julho 2017 e visou à verificação, entre outros, da execução de ações sócio assistenciais indiretas, realizadas por entidades privadas em parceria com o município, supervisionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Na ocasião, foi verificado se o ente municipal vinha cumprindo os requisitos para celebração de convênios com recursos da assistência social, bem como o atendimento aos critérios definidos na legislação vigente. Objetivou-se, ainda, a apuração da situação das entidades perante o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), assim como a devida prestação dos serviços e execução dos recursos transferidos.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

A Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG (SDS/JF) deixou de apresentar informações requeridas pela equipe de fiscalização da CGU, cujas requisições foram efetuadas por meio de Solicitações [itens 1 e 2-A (ADJF) da Solicitação de Fiscalização nº 201701281/02; e itens 2 e 3 da Solicitação de Fiscalização nº 201701281/03], o que resultou em restrição à realização dos exames.

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 este Ministério.

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. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Celebração de convênios com entidades sem certificação para realização de atividades de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Fato

Em verificação quanto aos recursos transferidos ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) da Prefeitura de Juiz de Fora/MG, foram solicitadas informações relativas à execução de ações sócio assistenciais indiretas, aleatoriamente realizadas por entidades privadas em parceria com o município.

Dentre os ajustes analisados, constatou-se que a Prefeitura Municipal firmou convênios com entidades, cuja inscrição registrada e respectiva certificação não autorizava a execução de serviços com a complexidade objeto dos termos firmados. São eles:

Entidade / Convênio:	Instituto Veredas – Projeto, Assessoria e Prática Psicossocial Nº 02.2016.013 - Conjugação de esforços, mediante mútua disponibilização de recursos, com vistas à execução da ação "Serviço de Acolhimento Institucional em Repúblicas para Jovens de 18 a 21 anos"; Vigência: 12 meses (Início: 30/04/2016); Valor: R\$105.000,00
Tipificação autorizada pelo CMAS para funcionamento da entidade:	“Média” complexidade / Pessoas c/deficiência, idosos, família
Modalidade de atendimento a que se refere o objeto	“Alta” complexidade / Acolhimento em República Público Alvo: Jovens de 18 a 21 anos

Entidade / Convênio:	Amigos Mão Abertas – AMA Nº 02.2016.034 - Conjugação de esforços, mediante mútua disponibilização de recursos, com vistas à execução de ações inerentes ao Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes na modalidade Casa-Lar; Vigência: 12 meses (Início: 01/07/2016); Valor: R\$310.245,60
Tipificação autorizada pelo CMAS para funcionamento da entidade:	“Baixa” complexidade /
Modalidade de atendimento a que se refere o objeto	“Alta” complexidade / Acolhimento Institucional: Casa-lar Público Alvo: Crianças e Adolescentes

Entidade / Convênio:	Associação Projeto Amor e Restauração – APAR Nº 02.2016.050 - Conjugação de esforços, mediante mútua disponibilização de recursos, com vistas ao atendimento na modalidade “abrigó institucional para crianças e adolescentes”; Vigência: 12 meses (Início: 01/09/2016); Valor: R\$465.368,40
Tipificação autorizada pelo CMAS para funcionamento da entidade:	“Alta” complexidade / Internação Público Alvo: Maiores 18 anos (mulheres; depend. química)
Modalidade de atendimento a que se refere o objeto	“Alta” complexidade / Acolhimento Institucional: Abrigo Público Alvo: crianças e adolescentes

As entidades AMA, APAR e Instituto Veredas, relacionadas nos quadros, não possuíam certificação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/JF) para execução de políticas públicas de assistência social, de proteção social especial, cuja complexidade e público alvo eram objeto dos convênios firmados.

Para execução de serviços Proteção Social “de Alta Complexidade” é necessária a inscrição e a devida autorização das entidades no respectivo Conselho Municipal, nos termos da Resolução nº 16/2010, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e que define parâmetros nacionais para essas inscrições. Enfim, a inscrição é o ato do CMAS que autoriza o funcionamento da entidade como executora da Política Pública de Assistência Social.

As ações objeto dos convênios referidos neste apontamento referem-se à Proteção Social Especial “de Alta Complexidade”, cuja modalidade de atendimento assistencial visa garantir proteção integral (moradia, alimentação, higienização, entre outros), necessitando retirada dos indivíduos de seu núcleo familiar e/ou, comunitário (visto que os direitos do indivíduo e da família já foram violados e também o vínculo familiar foi rompido), mediante: atendimento integral institucional; casa lar; república; casa de passagem; albergue; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semi-liberdade, internação provisória e sentenciada); etc.

Em relação ao Instituto Veredas, há incompatibilidade entre a Tipificação autorizada pelo CMAS (baixa complexidade) para funcionamento e ações objeto do convênio, porém, antes da entidade realizar atividades sociais relacionadas ao ajuste, a Secretaria de Desenvolvimento Social de Juiz de Fora (SDS/JF) encaminhou a rescisão do convênio, quatro meses após a celebração, pelo motivo de inexecução total da prestação do serviço. Contudo, ainda que a entidade não tenha realizado ações objeto do convênio, foram identificados repasses pela SDS/JF ao Instituto Veredas da ordem de R\$26.250,00, motivo pelo qual resta pendente de aprovação a respectiva prestação de contas, situação abordada em item específico (2.2.5) deste relatório.

Quanto aos convênios com a AMA e APAR, em resposta a questionamentos formulados pela equipe de Fiscalização/CGU, a SDS/JF esclareceu, em 04 de julho de 2017, por meio de sua Assessoria de Gabinete, que os pactos foram objetos decorrentes da rescisão do convênio firmado com a Organização da Sociedade Civil - OSC Aldeias Infantis SOS Brasil. Segundo informou, diante do cenário de crise econômica enfrentado pelo município, ao final do ano de 2015 a maioria dos convênios mantidos pela Prefeitura junto às organizações executoras de serviços socioassistenciais tiveram sua vigência prorrogada por 12 meses sem a concessão de aumento no valor dos repasses à rede conveniada, nem mesmo a título de reequilíbrio financeiro. Segundo a SDS/JF, “*alegando impossibilidade de seguir executando os serviços pactuados sem aumento no valor dos repasses, a OSC Aldeias Infantis SOS Brasil assinou termo aditivo ao convênio institucional nº 02.2014.229 (execução de serviços de acolhimento Institucional) apenas até 31/03/2016*”, tendo comunicado à Vara da Infância e da Juventude da Comarca, conforme consta dos autos do Processo nº 145.16003898-3, que “*não pretendia renovar o ajuste quando o último aditivo expirasse*”. Apesar disso, o referido convênio foi prorrogado por mais 30 dias para possibilitar à SDS/JF a adoção das providências necessárias à celebração de convênio com nova OSC capaz de absorver a demanda, prevenindo-se assim solução de continuidade no atendimento.

Conforme informações prestadas, em 14 de abril de 2016, o Secretário da SDS/JF, acompanhado de sua equipe, em reunião realizada no gabinete da Mma. Juíza da Vara de Infância e Juventude, na presença do Representante do Ministério Público, apresentou possibilidade de conveniamento com a OSC Amigos Mão Abertas (AMA). Nesse sentido, a SDS/JF disponibilizou a Ata de registro da reunião, onde se observa que:

- o Secretário Municipal tinha ciência de que a AMA não reunia certificação do CMAS/JF para realização de serviço tipificado como de “alta complexidade” (Acolhimento Institucional);
- apesar de constar na Ata que a SDS/JF teria pactuado com o CMAS para que o serviço em caráter emergencial começasse a ser executado concomitantemente com o processo de regularização da situação da AMA perante o CMAS, a SDS/JF não apresentou, até o fechamento deste Relatório, mesmo após reiteração, qualquer documentação comprovando a tempestiva ciência ao CMAS em relação ao contexto que encaminhava sobre a decisão de se celebrar convênio com essas entidades não autorizadas à execução de atividades de proteção social especial de alta complexidade (nem com as outras que, também, celebraram convênios em similar condição).

Por meio do Ofício nº 204/2017, de 07 de julho de 2017, o CMAS/JF informou a situação cadastral que se encontravam as entidades escolhidas pelo Secretário Municipal por ocasião da decisão quanto à celebração dos convênios, bem como os momentos em que tomou ciência da decisão do Secretário SDS:

AMA (Processo nº 009825/2012)	<ul style="list-style-type: none"> * 06/05/16: entidade solicitou inclusão de oferta de Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes na modalidade Casa Lar de Proteção Social de Alta Complexidade (sem pedido de urgência); * 09/07/16: CMAS, por meio do Diário Oficial toma ciência que o Secretário firmou o Convênio 02.2016.034 com a entidade privada para Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes na modalidade Casa Lar (Proteção Social de Alta Complexidade), no valor de R\$310.245,60
APAR (Processo nº 012065/2011)	<ul style="list-style-type: none"> * 12/09/16: CMAS/JF recebeu ofício do SDS informando da celebração de novo convênio (02.2016.050) com a entidade privada para atendimento na modalidade “abrigó institucional para crianças e adolescentes” (início 01/09/2016) no valor de R\$465.368,40 * 15/09/16: o Conselho solicitou esclarecimentos ao SDS quanto à transferência dos abrigados da Aldeias Infantis SOS para a APAR; * 01/11/16: CMAS/JF requer inscrição, conforme Plano de Ação, para o serviço de acolhimento de crianças e adolescentes (fl. 251).

Em análise à situação das referidas entidades privadas, tomando por base a ocasião da decisão do Secretário pela celebração dos convênios – até a realização dos trabalhos de campo desta fiscalização, conclui-se que:

(i) a AMA obteve certificação para oferta socioassistencial de Proteção Social “Básica”, entretanto o Secretário aprovou a celebração de convênio para Proteção Social “Especial”, agravado por ser um serviço de Alta Complexidade (tipificação em que se enquadra o serviço de Acolhimento Institucional). Decorrido mais de um ano de execução das ações, somente em meados de 2017 se confirmou a inclusão na pauta do CMAS para analisar o requerimento de inscrição de nova oferta de serviço da AMA, o que regularizaria a situação, havendo, ainda por ocasião desta pauta, pendência em relação à atualização do Plano de Ações de 2017;

(ii) Já quanto à APAR, quase um ano após a celebração do convênio, se apresentava em desconformidade e pendente em relação ao processo de inscrição de novas ofertas, já que seu plano é referente ao atendimento a adultos (instituição para mulheres, maiores de 18 anos, em tratamento e internação devido a dependência química). É oportuno salientar que a entidade não dispunha de estrutura para receber os adolescentes, situação inalterada por ocasião da visita da CGU ao abrigo, não reunindo condições para continuar a prestação, somado à entraves burocráticos e administrativos que vinha enfrentando. Por ocasião da visita à

entidade, os funcionários relataram que, após todos esses meses de prestação de serviços, sequer haviam regularizado os vínculos funcionais com os contratados [situações que serão abordadas no contexto de itens específicos (2.2.3 e 2.2.4) deste relatório]. Agrava a situação da escolha da APAR o fato de que não possuía inscrição no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), condição obrigatória para seu funcionamento, conforme art. 90, §1º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Enfim, as entidades “não preenchiam” os requisitos necessários para desenvolver as atividades de proteção especial de alta complexidade.

Tendo em vista que os convênios foram celebrados entre as datas 30 de abril de 2016 e 01 de setembro de 2016, e considerando que a SDS/JF expediu Ofício endereçado ao CMAS/JF somente em 09 de setembro de 2016, restou evidenciado que o respectivo Conselho só tomou ciência dos fatos após a celebração dos convênios com entidades que não estavam autorizadas à prestação de serviços Proteção Social “de Alta Complexidade” ou havia restrição quanto ao público alvo dos convênios firmados. As decisões do Secretário SDS/JF pelas parcerias indicam, em princípio, desconsideração dos Conselhos enquanto espaço de deliberação de políticas públicas e os Planos, orientadores da política implantada.

A falta de ciência ao CMAS, quanto à decisão de firmar convênio com entidade privada que não reúne a devida certificação, ignora o importante papel que compete ao Conselho quando da celebração de convênios, visto que:

- O CMAS/JF é o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), sendo sua atribuição legal acompanhar, supervisionar e fiscalização os recursos do Fundo, bem deliberar sobre a destinação destes recursos, definindo critérios e prioridades para sua liberação e aplicação (*art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei municipal nº 8926, de 20 de setembro de 1996, com redação das Leis municipais nº 10.864/2004 e 9049/97*);
- É competência do CMAS/JF a definição de critérios para a celebração de convênios entre o setor público e entidades que prestem serviços de assistência social no âmbito municipal; (*art. 2º, inc. XIV da Lei municipal nº 8925, de 20 de setembro de 1996*);
- O repasse de recursos do FMAS para Entidades de Assistência Social só pode ocorrer se estas estiverem devidamente inscritas no CMAS, respeitados os critérios estabelecidos pelo referido Conselho. (*art. 5º da Lei municipal nº 8926/96, com redação da Lei municipal nº 10.864/2004*);
- Entidades interessadas no recebimento de recursos destinados à execução de serviços assistenciais oriundos do FMAS precisam estar inscritas no CMAS/JF (com certificado renovado) e apresentar plano de trabalho em conformidade com a LOAS (Lei federal nº 8742/93), NOB/SUAS, leis municipais, sendo que o protocolo apresentado necessita avaliação e deliberação do CMAS/JF (*art. 2º da Resolução CMAS/JF nº 44/2009*);

O Secretário da SDS/JF, mediante Ofício nº 400/2016, de 26 de dezembro de 2016, informou que não comunicou a decisão aos Conselhos de direito, antecipadamente, em razão do segredo de justiça, entretanto a escolha das novas entidades privadas, sem a devida certificação para realização de atendimento de alta complexidade, independe da situação do segredo que recaía unicamente sobre os acontecimentos objeto de investigação na OSC Aldeias Infantis SOS

Brasil, e não sobre as demais entidades constantes dos cadastros do CMAS/JF. As razões da escolha e opção pela entidade AMA, ou mesmo pela APAR, em detrimento das outras entidades que igualmente não reuniam a adequada autorização e certificação do CMAS, não estão evidenciadas nos autos disponibilizados à equipe da CGU.

Por todo o exposto, o ato adotado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Social desrespeitou normas federais e municipais, vez que decidiu pela celebração dos convênios com entidades sem a devida certificação perante o CMAS.

Ressalta-se que transferências dos recursos a entidades de Assistência Social necessariamente devem se processar mediante ajustes (inclusive convênios) obedecendo à legislação vigente sobre a matéria e de conformidade com os programas, projetos e serviços aprovados pelo CMAS/JF, conforme assegura a legislação nacional e também o §1º do art. 5º da Lei municipal nº 8926/96.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do relatório preliminar, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, por meio do Ofício nº.258/2017 – SDS/GAB, de 21 de setembro de 2017, manifestou-se nos seguintes termos:

“No item 1 do referido relatório, cumpre retificarmos a informação de que a Organização da Sociedade Civil APAR tenha, como público-alvo, mulheres maiores de 18 anos em situação de dependência química, e que não conta com certificação específica do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para execução de serviços de alta complexidade. Esta OSC, que tem como público-alvo crianças e adolescentes, oferece serviços de Acolhimento Institucional (os quais, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, destinam-se tão somente a esse público). Pessoas acima de 18 anos seriam, invariavelmente, acolhidas em Repúblicas. Ainda neste item, é devido retificarmos a informação de que a APAR não possui certificação do CMAS para execução das ações de Acolhimento Institucional. A OSC, conforme documentação anexa, há muito solicitara a inscrição para tal modalidade específica, tendo sido, outrossim, contemplada pelo Conselho com certificado que a autoriza à execução de qualquer serviço considerado de alta complexidade.

Quanto à parceria celebrada junto ao Instituto Veredas, e rescindida antes do início da execução, é uníssono o entendimento de que os recursos não empregados em tal finalidade pública deverão ser devolvidos, aguardando a gestão, apenas, o retorno dos autos do processo administrativo (atualmente concluso à manifestação da Procuradoria-Geral do Município) para início dos procedimentos de restituição dos valores.

No que tange aos convênios celebrados junto às OSCs AMA e APAR, é importante frisar que outras Instituições foram procuradas, à época, não tendo, nenhuma delas, manifestado aceite em receber a demanda que a Aldeias Infantis SOS Brasil já não desejava e nem podia absorver. Diante da situação excepcional vislumbrada, e ciosos de nossas responsabilidades enquanto gestores da Assistência Social no Município, optamos por celebrar os convênios com as Organizações em comento como único modo de se garantir a ininterruptão dos serviços, tudo sob ciência e anuência do Poder Judiciário – Vara de Infância e Juventude e do Ministério Público Estadual, e mediante constante monitoramento do Departamento de Proteção Especial desta Unidade Gestora.

Como derradeira comprovação de que não havia, de fato, qualquer instituição apta a assumir os serviços que a Aldeias já não desejava/podia executar, quando do conveniamento com a AMA e a APAR, vide os termos do Ofício 207/2017 CMAS, anexo. Nele, o próprio Conselho admite que somente a Aldeias (judicializada) e a AMAC (OSC sobre a qual também incidem limitações judiciais) contam com inscrição devida para a execução do serviço de Acolhimento Institucional no Município.

Logo, e a partir de uma interpretação legal que privilegia o real sentido da norma, conferindo-lhe o alcance visado pelo legislador na proteção dos interesses públicos envolvidos, reiteramos a plena correção da conduta deste Gestor, que nada mais fez senão primar pela proteção e segurança das crianças e adolescentes em situação de risco, colocando-os a salvo de toda vulnerabilidade, abandono e violência.”

Análise do Controle Interno

Em relação à APAR, em síntese, a SDS/PMJF pede retificação do relatório, sustentando que a entidade teria como público-alvo crianças e adolescentes, entretanto o próprio documento que o Secretário disponibilizou à CGU evidencia contradição de sua argumentação. Isso porque o CMAS, por meio do Ofício nº 207/2017-CMAS/JF, de 10 de julho de 2017, assinado em data posterior à visita desta equipe da Controladoria à prefeitura, esclarece que somente duas entidades estariam aptas e habilitadas no âmbito do município para a execução de ações inerentes ao Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, a saber: AMAC e Aldeias SOS Juiz de Fora. Conforme demonstrado neste Relatório, o município firmou convênio com a APAR mesmo estando a entidade em desconformidade e pendente em relação ao processo de inscrição de novas ofertas, já que seu plano é referente ao atendimento a adultos (instituição para mulheres, maiores de 18 anos, em tratamento e internação devido a dependência química), conforme informações prestadas pelo CMAS/JF (Ofício nº 204/2017), quando foram esclarecidas as situações cadastrais das entidades escolhidas pelo gestor. Por ocasião da elaboração desta análise da manifestação, a situação ainda permanecia inalterada, apesar dos trâmites no CMAS para inscrição de novas ofertas (público-alvo crianças e adolescentes) a pedido da APAR. Importante frisar que a Prefeitura não se manifestou sobre a falha quanto à entidade não dispor de inscrição no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), condição obrigatória para seu funcionamento, conforme art. 90, §1º do ECA.

Quanto ao convênio junto ao Instituto Veredas, tendo em vista a manifestação do município, faz-se necessário acompanhar os procedimentos relacionados à devolução dos recursos não empregados na finalidade pública pactuada.

A SDS/JF sustenta que outras Instituições foram procuradas, à época, não tendo, nenhuma delas, manifestado aceite em receber a demanda, até então de responsabilidade da Aldeias Infantis SOS Brasil, entretanto não apresenta qualquer comprovação documental que sustente essa afirmação. Enfim, as razões da escolha e opção pela entidade AMA ou APAR, em detrimento das outras entidades ‘que igualmente não reuniam’ a adequada autorização e certificação do CMAS, não estão evidenciadas nos autos disponibilizados à equipe da CGU.

Vale repisar que AMA, APAR e Instituto Veredas não possuíam certificação do CMAS/JF para execução de políticas públicas de assistência social, de proteção social especial, “cuja **complexidade e público alvo** eram objeto dos convênios firmados”, conforme detalhamento apresentado no campo Fato deste apontamento. Por outro lado, deixar de cientificar o CMAS quanto à decisão de firmar convênio com entidade privada que não reúne a devida certificação, ou mesmo decidir pela celebração dos convênios com entidades sem a devida certificação perante o respectivo Conselho, ignora o papel que compete ao Conselho, desrespeitando normas federais e municipais, a exemplo das disposições contidas na LOAS (Lei federal nº 8742/93), NOB/SUAS, Leis municipais nº 8925/96 e 8926/96 (c/c Lei nº 10.864/2004), bem como Resoluções do CMAS/JF.

2.2.2. Prefeitura Municipal não remete para apreciação prévia do CMAS os convênios firmados com entidades que prestam serviços de assistência social

Fato

A Lei municipal nº 8.925, de 20 de setembro de 1996, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências, no art. 2º, XV, assegura ao CMAS/JF a competência de ‘apreciação prévia’ dos convênios entre o município e entidades que prestem serviços de assistência social no âmbito municipal, nos seguintes termos:

Art.2º - Respeitadas as competências exclusivas do Legislativo e do Executivo Municipal, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

...

XIV - Definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e entidades que prestem serviços de assistência social no âmbito municipal;

XV - Apreciar previamente contratos e convênios referidos no inciso anterior.

Conforme informações e esclarecimentos prestados pelo Conselho à equipe de fiscalização da CGU, restou evidenciado que o CMAS/JF não teve ciência prévia da celebração dos convênios firmados com AMA, APAR e Instituto Veredas. Ademais, considerando informações obtidas com integrantes do Conselho, bem como por meio das respostas apresentadas oficialmente, o CMAS não participou da escolha das entidades, não recebeu informação antes da assinatura dos convênios de que estes seriam assinados com indicativos de situação emergencial ou atípica, tampouco participou da melhor solução para o acolhimento dos adolescentes retirados da entidade OSC Aldeias Infantis SOS Brasil, em cumprimento a decisão judicial.

Ao deixar de remeter ao Conselho o processo contendo as informações relativas à prévia celebração dos convênios com entidades privadas de assistência social, os envolvidos da SDS/JF cometem irregularidade, tendo em vista que esse comportamento impede que o CMAS/JF aprecie previa e oportunamente os eventuais ajustes que o município pretende firmar, descumprindo o art. 2º, XV, da lei municipal nº 8.925/1996, dando causa a potencial descumprimento de dever legal.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do relatório preliminar, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, por meio do Ofício nº.258/2017 – SDS/GAB, de 21 de setembro de 2017, manifestou-se nos seguintes termos:

“No segundo tópico do relatório preliminar em comento, a não-participação do CMAS na escolha das OSCs que sucederiam a Aldeias Infantis SOS Brasil deriva do fato, já declinado em outras oportunidades, de que a Instituição em referência contava com atuante representação na referida Instância de Controle Social, situação que comprometia, ab initio, todo o espírito de isenção que se espera dos órgãos fiscalizadores e gestores da Política de Assistência Social.

Em defesa da plena correção dos atos deste Gestor, evocamos inclusive o parecer da lavra do Douto Procurador Municipal Dr. R. E. S. P. (anexo), forte no sentido de que a competência para apreciação prévia dos convênios, por parte do CMAS, não comporta o entendimento de que esse órgão pode obstar à celebração dos ajustes.

É evidente que a Secretaria de Desenvolvimento Social respeita e acata, em sua íntegra e como exercício de obediência à estrita legalidade, todos os ditames legais regulamentadores de sua atuação. Apenas, em virtude da já exaustivamente explanada excepcionalidade da medida, deixou de proceder à oitiva do CMAS nos casos em que tal consulta poderia trazer implicações prejudiciais aos serviços executados.”

Análise do Controle Interno

Não pode prosperar alegações que invocam falta de isenção do CMAS por conta atuação da “instituição em referência”, sobretudo porque a abordagem aqui é quanto à escolha de novas entidades privadas para atividades para as quais essas não reuniam a devida certificação (atendimento de alta complexidade e/ou público alvo distinto).

Quanto ao Parecer mencionado, esclarece-se que foi solicitado em razão de consulta formulada pela Assessoria/SDS. Para esse tipo de parecer, o STF já se posicionou, firmando que “*quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula, sendo que seu poder de decisão não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo*”. Em outras palavras, o parecer mencionado tem caráter meramente opinativo, não vinculando a administração. O gestor não está vinculado a decidir na forma da manifestação do parecer, devendo motivar sua decisão, assumindo a responsabilidade pelo ato.

De todo modo, no parecer retornado pela área jurídica local, o Procurador Municipal em momento algum recomendou a administração municipal deixar de enviar as propostas de parcerias ao CMAS, ou mesmo defendeu que a apreciação prévia fosse opcional, ao contrário, alinhou-se aos termos da lei e advertiu que, de fato, o CMAS “*tem competência para apreciar previamente as propostas de celebração de parcerias, para análise de eventual observância dos critérios gerais que tenham sido estabelecidos*”. Além disso, alertou que a escolha por celebração de parceria que o CMAS tenha emitido avaliação contrária é passível de responsabilização, nos seguintes termos:

“*sendo da Secretaria a responsabilidade para decidir e sendo seus os respectivos ônus quanto à escolha pela celebração de parceria que, à luz do Conselho, não se enquadraria nos critérios gerais previamente fixados*”. (grifou-se)

Como se vê, apesar da advertência contida no Parecer, o Secretário não remeteu as propostas ao CMAS para apreciação prévia quanto à celebração da parceria, impedindo o conselho de desempenhar sua atribuição legal, nos termos do art. 2º, XV, da Lei municipal nº 8.925/1996.

A SDS/JF admite o descumprimento do dever legal de remeter ao CMAS as propostas de parceria para apreciação prévia e, por outro lado, como já dito, nos autos disponibilizados à equipe da CGU, não estão evidenciadas as razões da escolha e da opção pela entidade AMA, ou mesmo pela APAR, em detrimento das outras entidades que igualmente ‘não reuniam a adequada autorização e certificação’ do CMAS.

2.2.3. Execução de despesas de pessoal sem a devida formalização da relação de trabalho dos funcionários da entidade convenente APAR.

Fato

Em 13 de setembro de 2016, foi celebrado o termo de convênio entre o município de Juiz de Fora, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o número 18.338.178/0001-02, com a interveniência da Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS, e a Associação Projeto Amor e Restauração – APAR, inscrita no CNPJ sob o número 07.796.710/0001-19, tendo como objeto o atendimento na modalidade “abrigó institucional

para crianças e adolescentes”, com ações listadas no Plano de Atendimento, parte integrante do ajuste administrativo.

A justificativa para a celebração do termo de convênio, expedida em 31 de agosto de 2016, juntada à página 39 do processo 005967/2016, apresenta os seguintes termos:

Insta explanar que o convênio que ora se pretende celebrar contempla o atendimento de crianças e adolescentes outrora atendidas em outra instituição, a saber, a Aldeias Infantis SOS Brasil, e que o montante habitualmente repassado a essa Entidade para manutenção dos 20 usuários será destinado, doravante, à APAR. Considerando, portanto, o inequívoco interesse na formação de parceria em prol do atendimento na modalidade epigrafa, vez que o Poder Público municipal não possui meios de executar, por si próprio, tal serviço; a disponibilidade financeira e orçamentária para fazer frente às despesas envolvidas; a regularidade documental apresentada pela convenente e sua livre disposição em celebrar convênio de mútua cooperação com o município pelo prazo epografado, o qual autorizo, diante das promissoras perspectivas de boa execução de seu objeto e da garantia de qualidade no atendimento prestado ao usuário.

O prazo de vigência do convênio é de 12 meses e entrou em vigor em 1º de setembro de 2016, data de assinatura e aprovação do Plano de Atendimento. O valor a ser despendido foi estipulado em R\$ 465.368,40, sendo R\$ 203.313,84 de recurso Municipal, R\$ 54.000,00 de recursos estadual e R\$ 208.054,56 de recurso federal. O valor de recurso federal mensal ficou estipulado em R\$ 17.337,88.

Segundo o Plano de Aplicação dos Recursos Solicitados, dentre as despesas elegíveis, estavam presentes aquelas relativas ao pagamento de pessoal.

De acordo com o item 2.2.2 do Termo de Convênio, o convenente deveria apresentar, mensalmente ao concedente, Relatório de Atendimento (R.A), Certidão Negativa de Débitos junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, em decorrência do disposto no § 3º do artigo 195/CF88, além do Certificado de Regularidade perante o FGTS.

Os documentos padronizados denominados “Relatório Mensal”, expedidos pela Supervisora de Políticas de Acolhimento Institucional, juntados aos autos do mesmo processo 005967/2016, contém a seguinte redação:

Considerando que a entidade foi monitorada pela equipe técnica do Departamento de Regulação e Acompanhamento de Convênios – DRAC, que atestou, nos termos da cláusula 3ª, item 3.3.1 do Termo de Convênio, o Relatório de Atendimento através do Memorando nº 188/2016 encaminhado ao DEIN;

Considerando que a entidade não apresentou nenhuma pendência e/ou rejeição nas prestações de contas de parcelas liberadas anteriormente e que a mesma está atualizada com a Certidão Negativa de Débito e o Certificado de Regularidade Fiscal para com o FGTS, cumprindo assim, com o acordado no Termo de Convênio.

Declaramos que não encontramos objeção para o repasse da parcela nº (...) referentes ao convênio nº 02.2016.050.

Ocorre que, em análise aos documentos do processo de prestação de contas da APAR, verifica-se a existência de simples recibos de pagamentos de transporte e remuneração aos funcionários da entidade, restando configurada a inexistência de vínculo empregatício dos

mesmos com a entidade. Ainda assim, os repasses continuam sendo realizados mediante a apresentação dos referidos relatórios mensais. Logo, o acompanhamento formal realizado pela administração pública municipal não condiz com a realidade dos fatos conhecidos pela administração.

Juntado à página 291 nos autos do referido processo, o Ofício n. 068/2017- APAR, de 31 de março de 2017, expedido pela Presidente da APAR e Guardiã da Casa de Acolhimento encaminhado ao Secretário da Secretaria de Desenvolvimento Social, retrata a situação apontada:

Orientados das irregularidades referentes ao registro dos funcionários, folha de pagamentos e demais encargos, nos colocamos diante de um impasse, uma vez que já era de conhecimento do Sr. Secretário que nossa instituição trabalhava com o regime de voluntariado. Para que tal situação seja regularizada, e é um desejo nosso, será necessário um reajuste na verba designada para nossas despesas, uma vez que não possuímos recursos próprios para assumir tais compromissos.

Segue abaixo os cálculos contábeis com as respetivas despesas relacionadas aos dezessete funcionários já contratadas de nossa instituição:

<i>Total dos salários</i>	<i>21.422,47</i>
<i>Vale Transporte</i>	<i>1.094,50</i>
<i>INSS</i>	<i>8.647,30</i>
<i>IRRF</i>	<i>99,45</i>
<i>PIS S/Folha</i>	<i>475,38</i>
<i>Total Mensal</i>	<i>33.640,62</i>

Ao conferir os valores informados pela entidade observa-se que há um erro no valor total. A soma dos itens da folha de pagamento é de R\$ 31.739,10, e não R\$ 33.640,62 como registrado pela APAR.

De toda forma, o fato é que a entidade não realiza o recolhimento do INSS, IRRF e PIS dos funcionários considerando que os recursos liberados para a execução do convênio não são suficientes, em descumprimento ao item 2.2.2 do termo de convênio. Além do passivo acumulado ao longo dos meses, a entidade está sujeita à multa por violação da legislação trabalhista.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do relatório preliminar, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, por meio do Ofício nº 258/2017 – SDS/GAB, de 21 de setembro de 2017, manifestou-se nos seguintes termos:

A execução de despesas por parte das Convenentes deve respeitar a pactuação consolidada no instrumento de convênio e no plano de atendimento que dele faz parte, sendo pacificado o entendimento de que não compete, ao Poder Público, gerir ou se responsabilizar pelas relações trabalhistas celebradas entre as Organizações privadas e seus empregados. Tal assertiva consta expressamente dos termos de convênio assinados entre o Município e todas as suas Conveniadas, reproduzindo o disposto no art. 71, § 1º, da Lei Federal 8.666/93.

Logo, entendemos não ser possível atribuir, à SDS, qualquer responsabilidade sobre eventuais inconsistências verificadas nos contratos de trabalho entabulados por suas Convenentes. Compete-nos, isso sim, fiscalizar e acompanhar a execução do objeto do ajuste, atestando a presença e atuação da equipe profissional exigida pela normativa regente do serviço e exigindo, em sede de prestação de contas, a comprovação da boa aplicação dos recursos destinados àquela atividade, nos termos declinados no plano de atendimento.

Análise do Controle Interno

A manifestação do autor trata estritamente da isenção de responsabilidade da prefeitura municipal no tocante às obrigações trabalhistas da entidade conveniada junto aos seus funcionários. Ocorre que, além desse fato, a constatação da equipe da CGU remete às obrigações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social quanto à avaliação das despesas elegíveis para fins de repasse mensal dos recursos financeiros.

No caso em apreço, a apresentação mensal de simples recibos de prestação de serviços pelos profissionais que atuam na entidade, contraria o item 5.1 - Prestação de Contas Parcial da Instrução Normativa n. 30, de 29 agosto de 2011, expedida pela própria Prefeitura de Juiz de Fora, que aprova o Manual sobre Convênios Assistência Social a ser utilizado pela Administração Direta, Autarquias e Fundações. Segue transcrição do conteúdo do referido item:

A prestação de contas parcial, quando se tratar de serviços assistenciais, cuja liberação do recurso ocorrerá mensalmente, deverá ser apresentada pelo convenente:

. até o dia 20 (vinte) do mês subsequente à liberação da primeira parcela e, assim, sucessivamente.

A liberação de recursos nas parcelas subsequentes ficará condicionada à apresentação e não rejeição de alguma Prestação de Contas Parcial referente às parcelas liberadas anteriormente.

A prestação de contas parcial deverá ser encaminhada ao concedente, juntamente com os seguintes documentos:

(...)

- Recibo de pagamento de salário de funcionário registrado (celetista ou não) ou folha de pagamento com respectivos comprovantes de crédito bancário;

- documentos emitidos pelo Sistema GFIP/SEFIP relativos à retenção e ao recolhimento das obrigações previdenciárias.

Dessa forma, reforçamos que a apresentação pela convenente dos recibos assinados pelos profissionais, sem comprovação de registro do funcionário e do recolhimento das obrigações previdenciárias, não é suficiente para atender as exigências impostas pela administração municipal, para fins de repasse dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio. Ademais, estamos diante de uma situação que pode inviabilizar a continuidade dos serviços imprescindíveis para o acolhimento institucional das crianças e adolescentes.

2.2.4. Risco de descontinuidade da prestação do serviço de abrigo institucional oferecido pela APAR por conta de sua inabilitação junto ao CMAS

Fato

O termo de convênio firmado entre o município de Juiz de Fora, com interveniência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SDS, e a Associação Projeto Amor e Restauração – APAR, em 13 de setembro de 2016, teve como objetivo o acolhimento em abrigo institucional de até 20 crianças e adolescentes de 0 a dezoito anos por determinação judicial da Vara de Infância e Juventude local, de acordo com a gestão de vagas do Departamento de Proteção Especial da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Devido às condições físicas inadequadas do imóvel locado, a entidade não conseguiu, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, o registro de Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para fins de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes. O Ofício nº 40, de 26 de dezembro de 2016, juntado à folha nº 205 nos autos do processo 5967, expedido pela própria APAR e encaminhado ao Secretário da SDS, retrata a situação:

“Na Assembléia do citado conselho (CMDCA) no dia 20/12/2016 ficou acordado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em função da necessidade de mudança de local de funcionamento, único quesito apresentado por esse conselho para que nosso registro seja liberado. Também na 41ª Audiência Concentrada da Vara de Infância e Juventude ocorrida em 24/10/2016 foi comunicado pela Exma. Sra. Dra. Juíza de Direito da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Juiz de Fora M. C. G. S., que foi firmado acordo entre esse juízo e o sr. Secretário que a estadia no atual local seria por um período provisório devido a urgência do acolhimento.

Em função das exigências, estamos, em caráter de urgência oficializando à Prefeitura de Juiz de Fora, através da SDS, as despesas referentes a rescisão do contrato do imóvel, que se refere a 1/12 a.m, bem como os reparos necessários para entrega das chaves, como pintura, troca de vidros, assentamento de portas e renovação do sinteco, considerando que antes do ato da locação, o imóvel foi visitado e aprovado por esta secretaria. Informamos que já estamos a procura de um local mais adequado e que corresponda não só as exigências estabelecidas, mas também que qualifique o nosso trabalho.”

Ocorre que, decorridos quase onze meses, a situação continua a mesma. Não houve, durante esse tempo, busca de solução entre a prefeitura e a entidade de maneira a evitar a descontinuidade da prestação de serviço. O Memorando nº 20, de 02 de maio de 2017, juntado à folha 292 nos autos do mesmo processo, expedido pela supervisora do convênio à Gerente do Departamento de Proteção Especial da SDS registra, justamente, o risco de o serviço sofrer uma descontinuidade em breve:

Após estudo dos casos dos 22 acolhidos na instituição iniciamos discussão acerca da situação do convênio da APAR com a SDS, uma vez que o referido convênio se encerra em setembro do ano de 2017, período em que não será possível a participação da APAR em processo de chamamento público, caso o mesmo se inicie antes de setembro de 2017, pois a instituição ainda não conseguiu registro junto ao CMDCA devido ao imóvel não atender a todas as especificações técnicas para funcionamento de uma casa de acolhimento para crianças e adolescentes.

Sendo assim, a prefeitura encontra-se em uma situação delicada, pois o município não pode deixar de atender os encaminhamentos judiciais da Vara de Infância e Juventude. Por outro lado, torna-se urgente a tomada de medidas que visem propiciar um melhor acolhimento das crianças e adolescentes que se encontram em condições de vulnerabilidade social e pessoal.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do relatório preliminar, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, por meio do Ofício nº 258/2017 – SDS/GAB, de 21 de setembro de 2017, manifestou-se nos seguintes termos:

A inabilitação da APAR junto ao CMAS, em virtude das condições do imóvel locado, já vem sendo contornada em razão da iminente mudança do local de execução dos serviços, mediante constante acompanhamento da Promotoria de Infância e Juventude.

Além disso, é conveniente frisar que o Município lançará, em breve, edital de Chamamento Público para seleção de OSCs parceiras, tendo como objeto a celebração de Termos de Colaboração para execução de todos os serviços atualmente prestados pelo Terceiro Setor em regime de convênio.

Portanto, a manutenção do convênio atual, mesmo carente da devida inscrição junto ao CMAS, é a única saída apta a evitar prejuízos aos atendidos, até a efetiva seleção de nova executora via Chamamento Público.

Análise do Controle Interno

O gestor informou sobre a iminente mudança de local de execução dos serviços, mas não apresentou documentação que pudesse comprovar as providências tomadas para tal. Ressalte-se que a orientação da Promotoria de Infância e Juventude perdura desde 2016.

No tocante ao lançamento do edital de chamamento público, da mesma forma, não foram repassadas informações com maiores detalhes. Registre-se que, em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, realizada em 03 de outubro de 2017, verificou-se que o prazo de vigência do convênio foi prorrogado para 31 de dezembro de 2017.

2.2.5. Inexecução de objeto do convênio celebrado com o Instituto Veredas por falta de estrutura física da entidade.

Fato

Em 30 de abril de 2016, foi celebrado o termo de convênio entre o município de Juiz de Fora, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o número 18.338.178/0001-02, com a interveniência da Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS, e o Instituto Veredas – Projeto, Assessoria e Prática Psicossocial, inscrito no CNPJ sob o número 04.790.336/0001-56, tendo como objeto a execução da ação “Serviço de Acolhimento Institucional em Repúblicas para Jovens de 18 a 21 anos”, com ações listadas no Plano de Atendimento, parte integrante do ajuste administrativo, atualizado em 19 de julho de 2016.

O prazo de vigência do convênio estipulado foi de 12 meses, entrando em vigor a partir da data de assinatura. O valor a ser despendido foi estipulado em R\$ 105.000,00, com recurso integralmente federal.

Segundo o item 3 - Plano de Aplicação dos Recursos Solicitados do Plano de Atendimento, dentre as despesas elegíveis, estavam presentes aquelas relativas ao pagamento de pessoal e locação de imóvel. Já o item 2.5 estabeleceu a meta de instalação de uma unidade de acolhimento, na modalidade República para Jovens, com capacidade para acolher seis jovens do sexo feminino. O item 2.6, por sua vez, descreveu as fases de execução durante um ano, sendo os dois primeiros meses destinados à “Montagem da casa e seleção da equipe” e os

outros dez meses, para a “moradia subsidiária”. O item 4 – Cronograma de Desembolso previu o repasse de quatro parcelas de R\$ 26.250,00 nos meses de maio, agosto, novembro de 2016 e fevereiro de 2017.

Decorridos quase quatro meses da celebração do ajuste administrativo a entidade ainda não havia conseguido alugar um imóvel para iniciar as atividades previstas. Por meio do Ofício n. 40, de 29 de agosto de 2016, encaminhado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a entidade manifestou-se acerca da situação:

“Desde o início, colocamo-nos com afinco no trabalho, prezando concomitantemente pela estruturação da casa, bem como da equipe técnica, conforme relatório encaminhado ao Departamento de Proteção Especial em 02/08/2016. Fizemos tudo o que nos foi possível neste tempo para conseguir alugar o imóvel, realizando incansavelmente a busca e as negociações para tal. Conseguimos selecionar vários imóveis que estavam de acordo com os parâmetros para a República, porém encontramos a resistência dos proprietários, que se recusaram em alugar para esta finalidade específica.”

Diante das circunstâncias, em 30 de setembro de 2016, o município e a entidade acabaram por assinar o termo de rescisão amigável. Foi concedida à conveniente, a partir da rescisão, o prazo de trinta dias para a devolução, em valores devidamente atualizados, dos recursos públicos transferidos e não utilizados na execução do objeto do convênio, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial e aplicação de penalidades cabíveis.

Ocorre que se instalou um imbróglio em torno da devolução do valor de R\$ 26.250,00 transferido para o Instituto Veredas, devido ao fato de que houve contratação de pessoal pela entidade ao mesmo tempo em que se buscava o imóvel para locação, conforme demonstrativo das despesas transscrito a seguir.

Despesas realizadas pelo Instituto Veredas entre Julho e Setembro de 2016

Despesas	
Item	Valor
Psicóloga	5.582,87
Coordenadoria	9.307,09
Assistente Social	4.236,40
Outras Despesas de Custeio	8.570,43
Total de despesas	27.696,79

Receitas	
Item	Valor
Repasse governamental	26.250,00
Recursos próprios	1.267,20
Rendimentos	179,59
Total de despesas	27.696,79

Fonte: Supervisão de Acompanhamento e Controle de Fundos e Convênios - Folha 166 do processo 0062.

Até o momento não houve decisão da administração pública municipal sobre a devolução ou não dos recursos aplicados, impossibilitando, assim, a análise final da prestação de contas do convênio extinto em 30 de setembro de 2016.

De toda maneira, independentemente da previsão de dois meses para a locação e contratação de pessoal para o subsequente início da efetiva prestação de serviço, o fato é que houve uma falha de gestão da entidade que se precipitou em contratar pessoal sem a devida garantia de que o serviço seria prestado. Não houve comprovação de qualquer prestação de serviço por parte da entidade, configurando total inexecução do objeto avençado.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do relatório preliminar, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, por meio do Ofício nº 258/2017 – SDS/GAB, de 21 de setembro de 2017, manifestou-se nos seguintes termos:

De pleno acordo com os apontamentos desta lídima CGU quanto à responsabilidade exclusiva do Instituto Veredas pela inexecução do convênio 02.2016.013, afiançamos nosso compromisso em adotar todos os procedimentos necessários ao pleno ressarcimento, aos cofres públicos, dos valores repassados à referida OSC.

Análise do Controle Interno

A administração municipal informa que adotará os procedimentos necessários para o ressarcimento ao erário. Contudo, não demonstra efetivamente a implementação desses procedimentos. Ressalte-se que o ajuste foi rescindido em 30 de setembro de 2016, sendo concedida à conveniente, o prazo de trinta dias para a devolução, o que não ocorreu até o momento.

2.2.6. Indícios de utilização indevida de recursos financeiros do FMDCA no financiamento de política pública social básica de caráter continuado

Fato

Verificou-se, em publicação do Diário Oficial Eletrônico do município de Juiz de Fora, que o CMDCA autorizou a entidade Amigos Mão Abertas (AMA) utilizar o valor de R\$102.877,20 dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) no serviço de Acolhimento Institucional da área da Assistência Social, conforme Resolução nº 14-CMDCA/JF-de 21/06/2017, disponível em (https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=54564), nos termos a seguir:

Art. 1º Fica autorizada a utilização de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no valor de R\$ 102.877,20 (cento e dois mil, oitocentos e setenta e sete reais e vinte centavos), para garantir, em caráter excepcional, o serviço de Acolhimento Institucional para 27 (vinte e sete) crianças e adolescentes, a ser executado pela AMA – Amigos Mão Abertas, no período de julho a dezembro de 2017

A decisão levou em consideração um “*parecer do Comitê Financeiro Municipal da Secretaria de Planejamento e Gestão*” afirmando falta de disponibilidade orçamentária e financeira para custear essa despesa.

Conforme o § 1º-A do art. 260 da Lei Federal nº 8.069/1990 (com redação dada pela Lei Federal nº 13.257/2016), na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo FMDCA serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância. Além disso, com base em normativo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), conforme Resolução Conanda nº 71/2001, a destinação dos recursos do FMDCA deve ocorrer prioritariamente em ações de atendimento, especialmente em programas de proteção e na aplicação de medidas socioeducativas. Nesse sentido, o FMDCA não se presta a financiar as políticas sociais básicas que já possuam dotação orçamentária e repasse vinculado. É o que disciplina a Resolução Conanda nº 137, de 21 de janeiro de 2010:

Art. 16. Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

...

IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e

Como se vê, os recursos do FMDCA não devem financiar políticas sociais básicas voltadas para a população infanto-adolescente. Cotejando a diretriz que prevê o fundo com as linhas de ação a que se refere o art. 87 do ECA, temos que as políticas sociais básicas se nutrirão dos recursos orçamentários que lhes são próprios, aí incluída a de assistência social, nas quais crianças e adolescentes têm direito à “*destinação privilegiada de recursos públicos*”, como consta da alínea “d” do parágrafo único do art. 4º do Estatuto. Assim sendo, os recursos recolhidos ao fundo destinar-se-ão aos aspectos prioritários ou emergenciais que, a critério do Conselho, em deliberação específica, não possam ou não devam ser cobertos pelas previsões orçamentárias destinadas à execução normal das várias políticas públicas em seus respectivos âmbitos.

A única situação em que se pode admitir o uso dos recursos do Fundo seria em caso de extrema necessidade, na qual crianças e adolescentes se encontrassem em risco iminente e o Poder Executivo **provasse ter esgotado** todas as possibilidades de aplicação dos recursos orçamentários, no intuito de resolver tal problema. Somente em caráter excepcional, conforme deliberação do CMDCA, o Plano de Aplicação do FMDCA pode prever projetos de políticas sociais básicas e de assistência social especializada. **Nesse caso, o Município deve comprovar que aplicou os percentuais definidos pela Constituição**, nas políticas básicas. A destinação de recursos sempre deve fazer parte do Plano de Aplicação, integrante do orçamento do município.

A equipe da CGU, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201701281/02, de 23 de junho de 2017, solicitou informações/controle da execução financeira dos recursos alocados para os serviços socioassistenciais relativos aos exercícios de 2014 a 2017, entretanto, até o fechamento deste Relatório, a SDS/JF não disponibilizou, mesmo após reiteração, a informação solicitada, não sendo possível comprovar que a Prefeitura Municipal aplicou os percentuais definidos pela Constituição nas políticas básicas ou que esgotou todas as possibilidades de aplicação dos recursos orçamentários específicos da Assistência Social no serviço de Acolhimento Institucional, a ser executado pela AMA.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do relatório preliminar, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, por meio do Ofício nº 258/2017 – SDS/GAB, de 21 de setembro de 2017, manifestou-se nos seguintes termos:

“Ousamos, respeitosamente, divergir do entendimento professado pela Controladoria Geral da União neste tópico, que versa sobre indícios de utilização indevida de recursos do FMDCA no financiamento de política pública social básica de caráter continuado. Segundo a distinta CGU, o Município só poderia lançar mão desse recurso caso comprovasse que aplicou os percentuais mínimos preceituados pela Constituição Federal para as políticas básicas, esgotadas todas as possibilidades de aplicação dos recursos do próprio orçamento na solução do problema.

Sobre tais recomendações, duas observações. Primeiramente, não identificamos, no texto constitucional, qualquer previsão de percentuais mínimos a serem obrigatoriamente aplicados na Política de Assistência Social, donde não se pode aferir com precisão qual seria o valor mínimo aplicado, a partir do qual estaria o ente federado autorizado a socorrer-se dos recursos dos fundos específicos. Em segundo lugar, foi no bojo de uma situação atípica e excepcional, marcada pela ausência de repasses de recursos estaduais desde julho de 2016, que o CMDCA autorizou a utilização dos recursos do FMDCA na ação institucional em comento, devidamente amparado por permissivo expresso de Lei Municipal. O grave cenário de crise, aliado à supressão do volume de cofinanciamento e ao aumento da demanda de serviços, derivada dos encaminhamentos realizados à revelia da capacidade real das Casas de Acolhimento, fez com que a OSC AMA comunicasse sua intenção de entregar o convênio em junho de 2016, deixando ao desamparo todas as crianças e adolescentes por ela acolhidos. Sem o suporte do FMDCA, a Administração Pública não teria condições de aportar os valores mínimos necessários à execução do serviço.

Logo, em que pesem as razões aventadas pela douta CGU, em sua manifestação, é forçoso admitirmos que não seria razoável submeter crianças e adolescentes ao risco da desassistência por falta de recursos, havendo valores em conta do Fundo específico voltado para seu amparo e proteção. Seria um contrassenso político-administrativo e um ato de desmesurado apego à burocracia e à forma, conduta incompatível com uma gestão consciente, eficiente e garantidora dos direitos humanos fundamentais.

Segue, anexo a este Ofício, documento referente à execução financeira dos recursos alocados para serviços socioassistenciais referentes aos anos de 2014-2017, conforme requerido.”

Análise do Controle Interno

A SDS/JF informou que estaria encaminhando anexo um documento referente à execução financeira dos recursos alocados para serviços socioassistenciais referentes aos anos de 2014-2017, entretanto o arquivo está incompleto, só contendo informações da execução financeira de recursos alocados em convênios celebrados com quatro entidades: AMA, APAR, Instituto Veredas e AMAC.

A decisão de socorrer-se de recursos do FMDCA levou em consideração um “parecer do Comitê Financeiro Municipal da Secretaria de Planejamento e Gestão” afirmando falta de disponibilidade orçamentária e financeira para custear essa despesa, todavia, oportunizado por este apontamento, que relata a falta de informações e respostas à Solicitação de Fiscalização nº 201701281/02, ainda que sob reiteração, a SDS remeteu dados incompletos e deixa de apresentar elementos, ou demonstrar sinteticamente a evolução da execução financeira relativa ao ano de 2017, o que teria o condão de comprovar que a gestão do município esgotou sua disponibilidade de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) nas

respectivas políticas básicas – conforme distribuição por áreas que atendam os objetivos e intenções da política definida no Plano de Ação, em respeito às prioridades e objetivos fixados pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Os recursos próprios, provenientes do tesouro municipal, e os recebidos dos fundos de assistência das esferas federal e estadual devem, obrigatoriamente, ser alocados na unidade orçamentária própria do fundo, contemplando nos respectivos orçamentos todos os recursos destinados à política de assistência social (serviços, programas e projetos), inclusive os recursos financeiros liberados pelo FNAS. Todavia, as informações disponibilizadas à equipe da CGU não são suficientes para comprovação quanto ao esgotamento de disponibilidades em relação aos recursos orçamentários específicos da Assistência Social. Também não foi possível uma análise preliminar direta dos serviços com a ‘finalidade’ estabelecida pelo MDS, bem como quanto ao cumprimento dos ‘objetivos’. Vale consignar que a execução dos recursos deverá atender à ‘finalidade’ estabelecida pela NOB/SUAS, bem como as restrições para a utilização em despesas não elegíveis.

Enfim, por ocasião desta fiscalização, a prefeitura não evidenciou os motivos que levaram ao esvaziamento de recursos orçamentários inicialmente previstos e programados para serviços assistenciais (como é o caso das atividades a cargo da AMA), bem como não demonstrou como a gestão do FMAS em Juiz de Fora chegou a essa situação crítica, a ponto de ser necessário socorrer-se de recursos do FMDCA.

2.2.7. Falhas do CMAS na fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos destinados às políticas de Assistência Social executadas no Município

Fato

No intuito de verificar a atuação do CMAS/JF no tocante ao acompanhamento e fiscalização dos convênios firmados com a AMA, APAR e Instituto Veredas, a partir de informações obtidas em entrevista com os membros do CMAS, bem como ao proceder a análise do livro de atas dos registros e reuniões ocorridas, não foram encontradas ocorrências de efetiva fiscalização em relação às ações socioassistenciais prestadas pela referida rede privada conveniada. A ausência de ações de acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios é considerada falha no controle efetivo da aplicação dos recursos destinados às políticas de Assistência Social executadas no Município.

Preliminarmente, conforme já abordado em outro item deste Relatório (2.2.2), o Conselho não vem ‘apreciando previamente os contratos e convênios’ firmados pelo município com entidades que prestem serviços de assistência social, deixando de cumprir o que determina o art. 2º, XV, da Lei municipal nº 8.925, de 20 de setembro de 1996. Em que pese a administração não remeter ao CMAS/JF o processo contendo as informações relativas à prévia celebração dos convênios com entidades privadas de assistência social, cabe ao Conselho, ao tomar ciência, adotar medidas cabíveis e proativas, bem como denunciar aos órgãos competentes quanto ao descumprimento do dever legal, de modo a viabilizar a atribuição de responsabilidade aos agentes envolvidos.

No que tange à efetiva fiscalização e acompanhamento dos contratos e convênios, inobstante o CMAS aprovar prestações de contas por ocasião de sua apresentação anual pelo gestor municipal, conforme atesta a verificação do Livro de Atas, integrantes relataram que o

Conselho não vem avaliando a prestação de contas dos convênios individualmente. De fato, não restou evidenciada a adoção de mecanismos de controle que garantissem a efetiva fiscalização *in loco* e acompanhamento dos recursos alocados. Vale dizer, em que pese o Conselho ter acesso às informações do orçamento e saldos financeiros da Assistência Social, não foi demonstrado efetivo exame, fiscalização e controle das informações dos pagamentos realizados individualmente para cada entidade contratada ou conveniada. Também não foram disponibilizados relatórios do CMAS ou planilhas eletrônicas que demonstrem aprofundamento na análise destes dados.

Compete ao CMAS gerir o FMAS e fiscalizar a rede socioassistencial (executada pelo poder público e pela rede privada) zelando pela qualidade da prestação de serviços, inclusive a movimentação e aplicação de recursos alocados nessas ações. Zelar significa cuidar, acompanhar, avaliar e fiscalizar. O CMAS tem a responsabilidade de buscar e cobrar informações sobre os serviços sociais executados direta ou indiretamente, pela SDS e pelas entidades privadas conveniadas, de modo a avaliar se estão conforme proposto no SUAS. A ação de zelar é um processo constante.

A legislação municipal detalha competências do respectivo Conselho de Assistência Social, sendo relevante destacar trechos da Lei nº 8.926, de 20 de setembro de 1996, conforme segue:

Art. 2º § 1.º - O Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – será gerido pelo Conselho Municipal de Assistência Social (redação Lei Municipal nº 10.864/2004).

§ 2.º - Entende-se por ato de gestão, nos termos do § 1.º desta Lei, e nos termos do inciso IV, do art. 2.º, da Lei n.º 8925, de 29 de setembro de 1997, o acompanhamento, supervisão e fiscalização dos recursos do Fundo, bem como a deliberação sobre a destinação destes recursos, definindo critérios e prioridades para sua liberação e aplicação (redação Lei Municipal nº 9049/97).

Também a Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, em seu artigo 17, estabelece a competência do CMAS para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária no seu âmbito de atuação. Já o artigo 30-C, da mesma Lei, reforça a competência do Conselho para apreciar a utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social.

Para fiel execução de suas competências, é necessária capacitação técnica dos integrantes do CMAS, bem como sensibilizar os conselheiros de assistência social para a importância de fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos públicos em entidades e organizações de assistência social e das entidades governamentais e não governamentais que executam programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e a adolescentes, realizando fiscalização *in loco* sobre as ações e serviços que vem sendo pagos com recursos do FMAS. A partir da instituição do plano de acompanhamento e fiscalização das entidades e organizações de assistência social, serviços e programas, é necessária execução de procedimentos para fiscalização e acompanhamento, de forma que o mesmo possa ser sistemático e **contínuo**. Assim, faz-se necessário mapear previamente os recursos orçamentários e atentar para o controle concomitante da execução financeira, realizando visitas técnicas institucionais sobre a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento, gerando respectivos relatórios técnicos, nos termos regimentalmente previstos pelo CMAS.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do relatório preliminar, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, por meio do Ofício nº.258/2017 – SDS/GAB, de 21 de setembro de 2017, manifestou-se nos seguintes termos:

Não há quaisquer considerações a serem tecidas por este Secretário, haja vista tratar-se de manifestações voltadas para a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, órgão autônomo pelo qual responde o Presidente regularmente eleito.

Análise do Controle Interno

O CMAS não se manifestou quanto aos Fatos e apontamentos deste Relatório. Conforme o parágrafo único do artigo 16 da LOAS (redação dada pela Lei nº 12.435/2011), os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social (SDS/JF), motivo pelo qual a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Juiz de Fora, durante o transcurso dos trabalhos de campo desta fiscalização, foi interlocutora e remeteu todas questões àquele Conselho para a respectiva manifestação e contribuição, remessa que também, nesta fase de manifestação quanto ao Relatório Preliminar, é competência do referido órgão gestor de assistência social no âmbito municipal, conforme vínculo preconizado na LOAS.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências por parte do executor dos recursos, principalmente no que se refere aos seguintes itens:

- Celebração de convênios com entidades sem certificação para realização de atividades de Proteção Social Especial de Alta Complexidade;
- Prefeitura Municipal não remete para apreciação prévia do CMAS os convênios firmados com entidades que prestam serviços de assistência social;
- Execução de despesas de pessoal sem a devida formalização da relação de trabalho dos funcionários da entidade conveniente APAR;
- Risco de descontinuidade da prestação do serviço de abrigo institucional oferecido pela APAR por conta de sua inabilitação junto ao CMAS;
- Inexecução de objeto do convênio celebrado com o Instituto Veredas por falta de estrutura física da entidade;
- Falhas do CMAS na fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos destinados às políticas de Assistência Social executadas no Município.