



## 37<sup>a</sup> Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 37044  
08/10/2012

### Sumário Executivo Mirante da Serra/RO

#### Introdução

Trata o presente Relatório dos resultados dos exames realizados sobre 16 Ações de Governo, integrantes dos Programas fiscalizados, executadas no município de Mirante da Serra - RO em decorrência da 37<sup>a</sup> Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 22/10/2012 a 26/10/2012.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, as técnicas de inspeções físicas e registros fotográficos, análises documentais, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

Cabe esclarecer que as situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

Dessa forma, o capítulo um, destinado especialmente aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores federais dos programas de execução descentralizada, contempla, em

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações Socioeconômicas	
População:	11878
Índice de Pobreza:	30,89
PIB per Capita:	R\$ 8969,38
Eleitores:	9407
Área:	1192 km <sup>2</sup>

Fonte: Sítio do IBGE.

princípio, constatações de campo que apresentam as situações evidenciadas que subsidiarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo, ao resarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente ou, se for caso, à instauração da competente Tomada de Contas Especial, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

O capítulo dois é composto por situações detectadas durante a execução dos trabalhos de campo, a partir dos levantamentos realizados para avaliação da execução descentralizada dos Programas de Governo Federais, cuja competência primária para adoção de medidas corretivas pertence ao gestor municipal. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte dessas pastas ministeriais. Portanto, esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas às constatações relatadas nesse capítulo. Ressalta-se, no entanto, a necessidade de conhecimento e adoção de providências dos Órgãos de defesa do Estado no âmbito de suas respectivas competências.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

O quadro a seguir demonstra, no âmbito dos Programas verificados, a quantidade de Ações de Governo fiscalizadas:

<b>Ministério</b>	<b>Programa Fiscalizado</b>	<b>Qt.</b>	<b>Montante Fiscalizado por Programa</b>
<b>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO</b>	Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social	1	Não se aplica.
Totalização CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO		1	Não se aplica.
<b>MINISTERIO DA EDUCACAO</b>	Brasil Escolarizado	3	R\$ 412.294,11
	EDUCAÇÃO BÁSICA	1	Não se aplica.
	Qualidade na Escola	2	R\$ 2.383.140,66
Totalização MINISTERIO DA EDUCACAO		6	R\$ 2.795.434,77
<b>MINISTERIO DA SAUDE</b>	APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	3	R\$ 165.594,16
	Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros	1	R\$ 727.625,00
	GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL	1	Não se aplica.
Totalização MINISTERIO DA SAUDE		5	R\$ 893.219,16
<b>MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME</b>	BOLSA FAMÍLIA	1	R\$ 3.123.708,00
	FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	3	R\$ 189.000,00
Totalização MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME		4	R\$ 3.312.708,00
Totalização da Fiscalização		16	R\$ 7.001.361,93

Esclarecemos que os executores dos recursos federais no âmbito municipal foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 17/12/2012, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Análise de Resultados

1. Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Mirante da Serra/RO, no âmbito do 037º Sorteio de Municípios, foram constatadas diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstradas, por Ministério e Programa de Governo, na segunda parte deste Relatório. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.  
  
2. As impropriedades e/ou irregularidades apontadas seguiram certo padrão e podem ser agrupadas da seguinte forma: 1) utilização indevida de recursos provenientes de convênios e programas federais, em afronta aos normativos legais que regem os respectivos instrumentos de transferências voluntárias; 2) falhas na execução da atividade finalística a que se destinam os recursos do Programa de Governo respectivo; 3) indícios de direcionamento de procedimentos licitatórios; e 4) falhas formais, pelo descumprimento de dispositivos legais, inclusive no que diz respeito à atuação dos órgãos de controle social, ocasionando deficiências em seu funcionamento.
3. Na área de Educação, identificaram-se deficiências relativas à atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB no acompanhamento e fiscalização de recursos de programas federais, sobretudo pela falta de capacitação de membros. A gestão de convênios também é deficitária, pois a movimentação de recursos dos convênios está sendo realizada de maneira irregular, e alguns convênios estão atrasados devido à ausência de recursos na conta corrente do convênio que foram transferidos para outras contas municipais. Além disso, alguns convênios de obras foram executados de maneira insatisfatória no que se refere à qualidade da obra. Relativo ao Programa de Alimentação Escolar – PNAE, constatou-se a existência de condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios nas escolas e a insuficiência de estoque de alimentos em algumas escolas. Quanto ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, constatou-se que alguns veículos eram inadequados para o transporte dos alunos e que houve divergência entre o valor homologado em certame e o valor contratado. Por fim, o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD apresenta falhas no que se refere ao controle e remanejamento de livros, bem como o recebimento de livros que não foram utilizados, pois não faziam parte da grade curricular das escolas.
4. Na área da Saúde, constatou-se o pagamento irregular de despesas do PAB-FIXO e o descumprimento da carga horária semanal dos profissionais que atuam no Programa de Saúde da Família. Ademais, identificaram-se deficiências nas estruturas das unidades básicas de saúde do município e uma atuação precária do Conselho Municipal de Saúde. Quanto aos profissionais da área de saúde, verificou-se que alguns deles estão em desvio de função. Atinente ao Programa de Assistência Farmacêutica, popularmente conhecido como ‘Farmácia Básica’, constatou-se que tanto o Governo do Estado de Rondônia quanto a Prefeitura não estão comprovando a efetivação da contrapartida de recursos exigida.
5. Área do Desenvolvimento Social, as impropriedades identificadas comprometeram a prestação de serviços aos municípios, uma vez que, o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS não atende às metas de desenvolvimento em relação à Dimensão Estrutura Física e Dimensão Recursos. Quanto ao Programa Bolsa Família, identificou-se inúmeros beneficiários com evidência de renda *per capita* superior à permitida no Programa, inclusive alguns servidores públicos municipais. Além disso, constatou-se falhas no cadastramento dos beneficiários e na implementação de ações complementares. Ressaltamos, ainda, que o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS não exerce suas atribuições de fiscalização dos programas/serviços assistenciais.
6. Vale ressaltar que, apesar desta análise estar segmentada por área ministerial, não se deve perder de vista aqueles aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais

fortemente as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias relevantes.



## 37<sup>a</sup> Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 37044  
08/10/2012

### Capítulo Um Mirante da Serra/RO

#### Introdução

Neste capítulo estão apresentadas as situações evidenciadas que subsidiarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo, ao resarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente ou, se for o caso, à instauração da competente Tomada de Contas Especial, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

As constatações estão organizadas por Órgãos Gestores e por Programas de Governo.

#### 1. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 30/12/2009 a 31/12/2011:

- \* Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
- \* Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
- \* Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica
- \* CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

#### Detalhamento das Constatações da Fiscalização

##### 1.1. PROGRAMA: 1061 - Brasil Escolarizado

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 1.1.1. 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
<b>Objetivo da Ação:</b> Garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215474	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 196.258,11
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Atuação da Entidade Executora - EEx Prefeituras atendidas através de repasse de recursos do PNATE, com vistas a atender os alunos do Ensino Básico público, residentes em área Rural, constantes do Censo Escolar de 2011.	

### **1.1.1.1. Constatação:**

Desvio de finalidade: Utilização indevida de parte dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)

#### **Fato:**

Trata-se de análise da movimentação financeira do Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE), que corresponde aos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO).

Ao longo dos exercícios de 2011 e 2012, a Prefeitura recebeu R\$ 196.258,11 (cento e noventa e seis mil duzentos e cinquenta e oito reais e onze centavos) do Programa, que foram depositados na conta corrente n.º 11.731-5, agência 4001-0, Banco do Brasil. Informe-se que a existência de uma conta corrente específica para o PNATE é exigência da Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, alterada pela Medida Provisória n.º 455, de 25 de janeiro de 2009, que dispõe:

*Art. 5º O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do PNATE serão exercidos nos respectivos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelos conselhos previstos no art. 24, § 13, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.*

*§ 1º Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PNATE nas seguintes hipóteses:*

(...)

*“III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.” (NR).*

Não obstante às determinações do Programa, a Prefeitura de Mirante da Serra (RO) promoveu uma transferência irregular da conta específica para outra conta corrente do Poder Executivo municipal, totalizando R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), conforme tabela adiante:

Tabela – Transferências irregulares da conta do PNATE

Agência	C/C de	Descrição da Conta	Valor (R\$)	Data

	<b>Destino</b>			
4001-0	11.731-5	PM MIRANTE DA SERRA	30.000,00	11/06/2012
<b>Total</b>	-	-	<b>30.00,00</b>	-

Fontes: Extrato bancário da conta corrente n.º 11.731-5, ag. 4001-0 Banco do Brasil

Registre-se que até o dia 21/10/2012, data em que a fiscalização analisou os extratos bancários, nada foi restituído ao Programa. Diante disso, solicitada pela Controladoria a apresentar os comprovantes de transferências, identificar as contas correntes destinatárias delas e justificar a movimentação financeira, a Prefeitura enviou o Ofício n.º 441, de 23 de outubro de 2012, onde declarou que:

*Quanto as (sic) transferências citadas nos itens acima [numa referência à solicitação da CGU], informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheias aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual, a qual não foi arrecadada, estando a mesma inferior a do exercício de 2011, onde houve um desequilíbrio financeiro grande onde foram efetuadas as despesas previstas na mesma lei e aumento salarial para os servidores do quadro municipal, como pode ser verificado as referidas transferências só ocorreram no exercício de 2012, com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos esses que geraram a necessidade de tomar com (sic) empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências.*

Nota-se que o gestor municipal admitiu ter utilizado os recursos do convênio para outras finalidades, no caso, pagamento de despesas orçamentárias próprias, como por exemplo o reajuste de salários dos servidores municipais. Afirma, ainda, que houve um desequilíbrio financeiro grande decorrente de queda na arrecadação orçada, de forma que as receitas previstas não se concretizaram, porém as despesas fixadas foram efetivadas.

Informe-se que esta equipe não se debruçou sobre o comportamento da arrecadação municipal vez que não era seu objeto de trabalho. Contudo, considerando que uma das duas principais fontes de receitas das prefeituras de Rondônia é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); considerando que o FPM depende fortemente da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); considerando também que o governo federal concedeu desonerações para alguns setores da indústria – automotiva e de eletrodomésticos, por exemplos – é de se esperar que os municípios dependentes do FPM realmente estejam sendo negativamente impactados por esse cenário.

Não obstante, a justificativa trazida pelo gestor não encontra amparo. Na verdade, os mecanismos para lidar com a queda nas receitas públicas já foram definidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que o gestor promova a limitação de empenho de despesas (bloqueio das dotações orçamentárias) quando identificar uma tendência de se arrecadar menos do que o que fora previsto na Lei Orçamentária. Assim, dispõe o artigo 9.º da referida Lei:

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira,*

*segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Portanto, os prefeitos devem fazer acompanhamento bimestral do comportamento das receitas e despesas, sendo-lhes imperativo promover o contingenciamento dos gastos (limitação de empenho) quando a arrecadação se mostrar abaixo do esperado. Ademais, no que se refere à concessão de reajuste de salários aos seus servidores, as prefeituras devem observar as regras de final mandato do prefeito estatuídas pela Lei n.º 101/2000, sobretudo a vedação de fazê-lo nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão (artigo 21, parágrafo único).

Diante do exposto, a equipe de fiscalização utilizou o Sistema Débito do Tribunal de Contas da União (TCU), disponível no Portal da Entidade, para apurar as perdas financeiras decorrentes da não aplicação dos recursos pelo tempo que estes ficaram fora da conta vinculada até o dia 21 de outubro do corrente ano. Apurou-se, então, a necessidade de se devolver ao PNATE o montante de R\$ 30.848,23 (trinta mil oitocentos e quarenta e oito reais vinte e três centavos), sendo que R\$ 848,23 (oitocentos e quarenta e oito reais e vinte e três centavos) relativos a acréscimos pela utilização indevida dos recursos.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

#### **"FATO**

*1.1.1.1 [do Capítulo Um] CONSTATAÇÃO 008 com a seguinte especificação com a seguinte especificação **Desvio de finalidade utilização indevida de parte dos recursos do programa nacional de apoio no transporte escolar (PNATE)***

*A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:*

*Quanto as (sic) transferências citadas no item acima, informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheia aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual e Decreto n.º 1458/2011, a qual não foi arrecadada, conforme quadro demonstrativo das principais receitas e comprovantes emitidos no site do Tesouro Nacional e Portal do Banco do Brasil em anexos, onde ocasionou um grande desequilíbrio financeiro, as despesas previstas na mesma lei foram realizadas e também foi concedido correção salarial dos servidores do quadro municipal, e com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos estes que geraram a necessidade de se tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências. (Destacamos).*

*Sendo assim segue abaixo normas de direito administrativo em relação ao fato mencionado onde se verificou o desvio finalidade quanto ao dinheiro usado em outra finalidade nos manifestamos baseado no interesse publico que deve sempre prevalecer quando se busca em atender a coletividade. (Negrito do original).*

*O simples fato do princípio do interesse público não ter sido objeto de catalogação expressa de parte do nosso legislador constituinte - que, ao construir a redação do artigo 37 da Constituição Federal, explicitou tão-somente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo as premissas constitucionais regentes da Administração Pública - não quer dizer que ele não tenha sido contemplado. Muito antes pelo contrário, embora não haja referência específica, resta óbvio que sua adoção encontra implícita recepção em nosso ordenamento, assumindo, de igual parte, status constitucional, na medida em que, como vimos*

*anteriormente, todas as ações adotadas pelo administrador público devem ter como motivação de fundo a obediência ao interesse da coletividade. Cumpre apresentar quais os suportes que autorizam nossa afirmação.*

*O próprio princípio da legalidade, que encabeça a relação das prescrições gerais e abstratas inscritas no mencionado art. 37 da nossa Lei Fundamental, ao estipular que o administrador tem sua vontade submetida à lei - dentro da ideia de "interesse público" - também tem o objetivo de atender o interesse da sociedade, tanto é que a "lei" caracteriza-se por ser uma prescrição geral, imperativa, impessoal e abstrata, um veículo em serviço da sociedade como um todo. Quer-se dizer, com isso, que o princípio da legalidade não está dissociado da ideia de atender ao interesse público, e nem poderia ser diferente. (Negrito do original).*

*Complementando tal ideia, cumpre aduzir que o princípio do interesse público não só subjaz o princípio da legalidade como, de certo modo, guarda estreita afinidade com os demais princípios que informam a atuação da Administração Pública em geral. A um, porque ao sustentarmos que o princípio da legalidade conforta interesse público, por conseguinte, estamos trabalhando com a ideia de que a noção de "interesse público" alcança os demais princípios, justamente pelo fato da legalidade estrita ter ampla abrangência e, consequentemente, estar francamente disseminada no âmbito do nosso regime jurídico-administrativo. Tanto é que a doutrina é tranquila ao afirmar que, sob a rubrica da "legalidade", pode-se enfeixar todos os demais princípios peculiares ao direito administrativo, sejam eles explícitos ou implícitos. A dois, porque, independentemente da aproximação do interesse público com a noção que se tenha de legalidade, aquele também encontra em seu interior amplo espectro de ação, abrangendo e tangenciando não só reflexa como diretamente os demais princípios, sendo indissociável para a compreensão e dimensionamento da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, preceitos que originariamente foram impostos ao administrador público pela Carta Federal. Nesse aspecto não há como dizer o contrário.*

*Tanto é que, como vimos a pouco, o regime jurídico-administrativo tem como um de seus assentos a supremacia do interesse público, circunstância que, por si só, já seria suficiente para demonstrar que o nosso sistema alberga, com todas as luzes, o princípio do interesse público - ainda que não faça expressa referência e que, a priori, tal conclusão não seja lançada de plano. Percebe-se assim que, aos poucos, gradualmente, estamos situando o "interesse público" no nosso sistema de direito positivo.*

*RUI CIRNE LIMA<sup>1</sup>, na sua notável obra **Princípios do Direito Administrativo**, de certa forma, alberga o interesse público sob denominação outra, qual seja, o princípio de utilidade pública que, segundo sustenta, dá-nos, por assim dizer, o traço essencial do Direito Administrativo. A utilidade pública é a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade. Malgrado a correção das premissas, entendemos que ainda há de ser buscada uma explicação mais esclarecedora. E certamente há de haver uma que nos agrade.*

*A dificuldade em definir o que seja "interesse público", longe de representar abstração e esvaziamento semântico, é decorrência não só da amplitude do seu campo de ação, mas, sobretudo, fruto da errônea percepção, não raras vezes idealizada, de que é possível encontrar uma noção fixa e imutável para a definição dos termos. Especialmente no que refere a este último aspecto, é de se ver que "interesse público" trata-se de um conceito indeterminado, que necessariamente precisa ser contextualizado. Contudo, consoante o ensinamento de **Maria Lúcia Valle de Figueiredo**, isto não implica em dizer que ele não detenha um núcleo mínimo de compreensão, sendo que sua conotação e denotação deverão ser extraídas das normas dos princípios informadores do ordenamento. Conclui a eminente jurista no sentido de que seu conceito será dado à luz do instituto, que se examina, e do próprio sistema. Desse modo, já sabemos, de certa forma, onde procurar os elementos para a precisa definição do princípio do interesse público.*

*Prosseguindo no estudo do tema, cumpre abordar um aspecto fundamental. Aprioristicamente,*

*quando falamos em interesse público, no objetivo de facilitar sua compreensão - e até mesmo por força da tradição romanística em diferenciar o direito público do direito privado, dicotomia cada vez mais ultrapassada - o imaginamos como residente num compartimento estanque e distanciando do interesse privado, o que, na preciosa lição de Celson Antônio de Mello, se constitui num rematado equívoco.*

*Isto porque, nas judiciosas ponderações do aludido doutrinador, consta que o interesse público - como o interesse do todo, nada mais é do que uma forma, um aspecto, uma função qualificada do interesse das partes, ou seja, não há como se conceber que o interesse público seja contraposto e antinômico ao interesse privado, caso assim fosse, teríamos que rever imediatamente nossa concepção do que seja a função administrativa. A vetusta ideia de que os indivíduos devem servir para o Estado encontra-se há muito superada, de modo que a concepção hodierna caminha no sentido de que é o ente estatal que deve atender e servir aos interesses da coletividade, sendo esta a verdadeira razão fundante do pacto social<sup>2</sup>. Tomamos de empréstimo o acerto e a correção das conclusões alinhavadas pelo ilustre doutrinador, no intuito de perquirir o seguinte: "Poderá haver um interesse público que seja discordante do inexistente de cada um dos membros da sociedade?". Decerto que não.*

*Cumpre arrematar, enfim, o conceito do que seja "interesse público". O interesse público, portanto, nada mais é do que uma dimensão, uma determinada expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo. O aludido princípio obtém sua melhor definição mais uma vez por Celson Antônio de Mello<sup>3</sup>, que o cunhou como sendo o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelos simples fato de o serem.*

*Malgrado a separação entre direito público e privado perdure até hoje, é de muito mais por razões meramente didáticas, cumpre observar que tal delimitação não encerra uma segregação absoluta e definitiva dos objetos enquadrados numa ou noutra categoria, razão pela qual devemos conceber o interesse público como resultado de uma simbiose entre o interesse particular ou pessoal qualificadamente considerado e as prerrogativas da Administração Pública. Embora possamos decompô-los, até mesmo para melhor discernir a função pública da atividade privada, o fundamental é que não percamos a compreensão do que seja o todo.*

*O que ocorre, e isso sim é preciso deixar bem claro, é que nem sempre a Administração atua em estrita obediência à finalidade pública e, consequentemente, em não o fazendo, desatende o interesse público. Embora goze de presunção de legitimidade, o simples fato de determinado ato administrativo ser concebido no ente estatal não quer dizer que, fatalmente, aconteça o que acontecer, ele irá realizar interesse público. Isto porque existe uma subdivisão importante, que fala em interesses primários e secundários da Administração, cujo exame, agora, se mostra oportuno.*

*Os interesses primários englobam a Administração Pública no real e genuíno exercício do seu ofício, como ente imparcial, enquanto que os interesses secundários são decorrência do desempenho das suas atividades de gestão, desta feita como certa parcialidade, não objetivando fins tão nobres, mas, isto sim, a própria sobrevivência ou higidez dos cofres públicos, ainda que isto potencialize afronta à lei.*

*Em mais uma primorosa lição de Celson Antônio de Mello<sup>4</sup>, cuja remissão é mais uma vez inevitável, superada a questão de considerar o interesse público como um interesse exclusivo do Estado, evita-se a errônea identificação do interesse público como sendo aquele externado pela entidade que representa o Estado, consistente em qualquer das pessoas jurídicas de direito público interno, na medida em que é imperioso reconhecer que, tal qual acontece com os cidadãos, existem meras individualidades que encarnam no Estado enquanto pessoa e, portanto, assemelham-se aos interesses de qualquer outro sujeito - com a diferença fundamental que, enquanto o particular pode fazer seu interesse individual, o Estado só poderá promover a defesa dos seus interesses particulares ("interesse secundário") quando estes não conflitarem com o*

interesse público propriamente dito ("interesse primário").

*Na nossa modesta compreensão, digerindo as inteligentes conclusões encetadas pelo renomado doutrinador, a mesma distância que separa a "administração pública" do "governo", também afasta o "interesse primário" do "interesse secundário". Isto implica dizer que o interesse primário está mais para a administração publica, assim como o interesse secundário está mais para o governo, guardadas as devidas proporções. Enquanto aquele visa a atender as necessidades coletivas propriamente consideradas, este assume cunho político e, de certa forma, visa a atender os interesses relacionados à gestão do próprio ente estatal." [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva.]*

#### Análise do Controle Interno:

Não se podem **tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios** para honrar compromissos alheios às respectivas finalidades dessas ações governamentais. Inexiste permissivo legal para assim proceder. Ademais, os mecanismos para acompanhamento e gestão do orçamento público estão plenamente disciplinados nas Leis de números 101/2000 e 4.320/64, vedando-se a assunção de novos compromissos quando se apurar tendência de queda na arrecadação das receitas previstas na Lei Orçamentária. Portanto, não se acolhe a manifestação trazida pelo gestor municipal.

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 1.1.2. 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
<b>Objetivo da Ação:</b> Cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; Executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; Garantir a qualidade da alimentação fornecida; Fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; Disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215568	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 216.036,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Ente Estadual/Municipal executor da ação Processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas das redes estadual/municipal de ensino. Regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor. Correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa.	

#### 1.1.2.1. Constatação:

Utilização indevida de parte dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

#### **Fato:**

Trata-se de análise da movimentação financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que corresponde aos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO) para fins de aquisição de merenda escolar para as escolas municipais.

Ao longo do exercício de 2012, a Prefeitura recebeu R\$ 77.412,00 (setenta e sete mil quatrocentos e doze reais) do Programa, que foram depositados na conta corrente n.º 15.662-0, agência 4001-0, Banco do Brasil. Informe-se que a existência de uma conta corrente específica para o PNAE é

exigência da Resolução FNDE n.º 38/2009, que dispõe:

*Art. 9.º (...).*

*§ 5º Os recursos financeiros repassados na forma deste artigo deverão ser creditados pela EE diretamente às escolas ou às UEx em conta específica, aberta pela EE para tal fim, observado, no que cabível, o disposto no art. 30.* (Sublinhamos).

Essa obrigação é reforçada nos incisos seguintes do artigo 30:

*Art. 30 (...)*

*V - os recursos financeiros de que trata o inciso anterior serão creditados, mantidos e geridos em contas correntes específicas, a serem abertas pelo FNDE, em agência e banco indicados pela Entidade Executora, dentre aqueles que mantêm parceria com FNDE, conforme relação divulgada na Internet, no sítio www.fnde.gov.br.* (Sublinhamos).

*Parágrafo único - É vedado à EE transferir os recursos financeiros de que trata este inciso para conta diversa daquela aberta pelo FNDE, exceto nos casos que o FNDE abrir nova conta.* (Negritamos).

Acrescente-se que, enquanto não forem utilizados para a aquisição da merenda escolar, os recursos deverão ser aplicados em caderneta de poupança, fundo de aplicação financeira de curto de prazo ou em operação de mercado aberto lastreada por títulos públicos federais. Quais dessas aplicações devem ocorrer de forma vinculada à conta corrente específica do PNAE, conforme determinam os incisos XIII e XIV do artigo 30 da Resolução n.º 38/2009, conforme se verifica a seguir:

*XIII - não utilizados enquanto, os recursos do PNAE deverão ser, obrigatoriamente, aplicados em caderneta de poupança aberta especificamente para o Programa, quando a previsão do seu uso for igual ou superior a um mês, e em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou em operação de mercado aberto, lastreada em títulos da dívida pública federal, caso seja mais rentável, quando sua utilização estiver prevista para prazo inferior a um mês;* (Sublinhamos).

*XIV - a aplicação financeira de que trata o inciso anterior deverá estar vinculada à mesma conta corrente na qual os recursos financeiros foram creditados pelo FNDE, inclusive quando se tratar de caderneta de poupança, cuja aplicação poderá se dar mediante a vinculação do correspondente número de operação à conta já existente;*

*XVI - os saques de recursos da conta específica do Programa somente serão permitidos para a aquisição de gêneros alimentícios ou para a realização de aplicações financeiras e das transferências previstas nos arts. 8º, 9º e 10 desta Resolução; (...).*

Não obstante às determinações do Programa, a Prefeitura de Mirante da Serra (RO) promoveu três transferências irregulares da conta específica para outras contas correntes do Poder Executivo municipal, totalizando R\$ 40.500,00 (quarenta mil e quinhentos reais), conforme tabela adiante:

Tabela – Transferências irregulares da conta do PNAE

Agência	C/C de Destino	Descrição da Conta	Valor (R\$)	Data
4001-0	11.521-5	PM MIRANTE DA SERRA	24.000,00	15/06/2012
4001-0	14.568-8	PM MIRANTE DA SERRA	12.000,00	15/06/2012

4001-0	14.568-8	PM MIRANTE DA SERRA	4.500,00	09/07/2012
<b>Total</b>	-	-	<b>40.500,00-</b>	

Fontes: Extrato bancário da conta corrente n.º 16.662-0, ag. 4001-0 Banco do Brasil

Registre-se que até o dia 17/10/2012, data em que a fiscalização analisou os extratos bancários, nada foi restituído ao Programa. Diante disso, solicitada pela Controladoria a apresentar os comprovantes de transferências, identificar as contas correntes destinatárias delas e justificar a movimentação financeira, a Prefeitura enviou o Ofício n.º 441, de 23 de outubro de 2012, onde declarou que:

*Quanto as (sic) transferências citadas nos itens acima [numa referência à solicitação da CGU], informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheias aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual, a qual não foi arrecadada, estando a mesma inferior a do exercício de 2011, onde houve um desequilíbrio financeiro grande onde foram efetuadas as despesas previstas na mesma lei e aumento salarial para os servidores do quadro municipal, como pode ser verificado as referidas transferências só ocorreram no exercício de 2012, com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos esses que geraram a necessidade de tomar com (sic) empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências.*

Nota-se que o gestor municipal admitiu ter utilizado os recursos do convênio para outras finalidades, no caso, pagamento de despesas orçamentárias próprias, como por exemplo, o reajuste de salários dos servidores municipais. Afirma, ainda, que houve um desequilíbrio financeiro grande decorrente de queda na arrecadação orçada, de forma que as receitas previstas não se concretizaram, porém as despesas fixadas foram efetivadas.

Informe-se que esta equipe não se debruçou sobre o comportamento da arrecadação municipal vez que não era seu objeto de trabalho. Contudo, considerando que uma das duas principais fontes de receitas das prefeituras de Rondônia é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); considerando que o FPM depende fortemente da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); considerando também que o governo federal concedeu desonerações para alguns setores da indústria – automotiva e de eletrodomésticos, por exemplos – é de se esperar que os municípios dependentes do FPM realmente estejam sendo negativamente impactados por esse cenário.

Não obstante, a justificativa trazida pelo gestor não encontra amparo. Na verdade, os mecanismos para lidar com a queda nas receitas públicas já foram definidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que o gestor promova a limitação de empenho de despesas (bloqueio das dotações orçamentárias) quando identificar uma tendência de se arrecadar menos do que o que fora previsto na Lei Orçamentária. Assim, dispõe o artigo 9.º da referida Lei:

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Portanto, os prefeitos devem fazer acompanhamento bimestral do comportamento das receitas e despesas, sendo-lhes imperativo promover o contingenciamento dos gastos (limitação de empenho) quando a arrecadação se mostrar abaixo do esperado. Ademais, no que se refere à concessão de reajuste de salários aos seus servidores, as prefeituras devem observar as regras de final mandato do prefeito estatuídas pela Lei n.º 101/2000, sobretudo a vedação de fazê-lo nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão (artigo 21, parágrafo único).

Diante do exposto, a equipe de fiscalização utilizou o Sistema Débito do Tribunal de Contas da União (TCU), disponível no Portal da Entidade, para apurar as perdas financeiras decorrentes da não aplicação dos recursos pelo tempo que estes ficaram fora da conta vinculada até o dia 17 de outubro do corrente ano. Apurou-se, então, a necessidade de se devolver ao PNAE o montante de R\$ 41.549,97 (quarenta e um mil quinhentos e quarenta e nove reais e noventa e sete centavos), sendo que R\$ 1.049,97 (um mil quarenta e nove reais e noventa e sete centavos) relativos a acréscimos pela utilização indevida dos recursos.

Por último, cabe esclarecer que o artigo 37, inciso III da Resolução FNDE n.º 38/2009 prevê a suspensão dos repasses dos recursos financeiros do PNAE quando a Prefeitura “*não aplicar os recursos em conformidade com os critérios estabelecidos para a execução do PNAE*” (...”).

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*"Quanto as transferências citadas nos itens acima, informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheia aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual e Decreto nº 1458/2011, a qual não foi arrecadada, conforme quadro demonstrativo das principais receita e comprovantes emitidos no site do Tesouro Nacional e Portal do Banco do Brasil em anexos, onde ocasionou um grande desequilíbrio financeiro, as despesas previstas na mesma lei foram realizadas e também foi concedido a correção salarial dos servidores do quadro municipal, e com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos estes que geraram a necessidade de se tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providencias necessárias, onde já foram devolvidos alguns desse valores e o comprometimento da administração em regularizar total mente ate final do exercício as referidas pendencias." [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva. Negrito conforme texto original.]*

Na sequência, o gestor municipal citou um longo artigo sobre Direito Administrativo retirado do endereço eletrônico <<http://www.algosobre.com.br>>, cuja íntegra já se encontra no item "Desvio de finalidade: Utilização indevida de parte dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)" do presente relatório.

#### **Análise do Controle Interno:**

Não se podem **tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios** para honrar compromissos alheios às respectivas finalidades dessas ações governamentais. Inexiste permissivo legal para assim proceder. Ademais, os mecanismos para acompanhamento e gestão do orçamento público estão plenamente disciplinados nas Leis de números 101/2000 e 4.320/64, vedando-se a assunção de novos compromissos quando se apurar tendência de queda na arrecadação das receitas previstas na Lei Orçamentária. Portanto, não se acolhe a manifestação trazida pelo gestor municipal.

#### **1.2. PROGRAMA: 1448 - Qualidade na Escola**

<b>Ação Fiscalizada</b>
-------------------------

**Ação:** 1.2.1. 09CW - Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica  
**Objetivo da Ação:** Apoiar iniciativas destinadas a contribuir para o desenvolvimento e universalização da educação básica com qualidade.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201216115	<b>Período de Exame:</b> 30/12/2009 a 12/01/2013
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio 655604	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 1.214.471,07
<b>Objeto da Fiscalização:</b> O objeto deste convenio e construcao de escola(s), no .mbito do programa nacional de reestruturacao e aparelhagem da rede escolar publica deeducacao infantil - proinf.nicia.	

#### **1.2.1.1. Constatação:**

Desvio de finalidade: Utilização indevida de recursos do Convênio n.º 655604 – PROINFÂNCIA - Creche

#### **Fato:**

Trata-se do Convênio n.º 655604, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO), no valor de R\$ 1.214.471,07 (um milhão, duzentos e catorze mil, quatrocentos e setenta e um reais e sete centavos), sendo R\$ 12.144,71 (doze mil, cento e quarenta e quatro reais e setenta e um centavos) de contrapartida do município, com vigência entre 30/12/2009 e 12/01/2013.

O objeto do convênio é a construção de uma creche cujas obras encontram-se em andamento e a ação integra o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA.

A movimentação dos recursos desta transferência voluntária está ocorrendo na conta corrente n.º 16.024-5, agência 4001-0 do Banco do Brasil. A análise conjunta dos extratos bancários e dos registros no Sistema SIAFI demonstra que, no exercício de 2012, houve uma liberação de dinheiro no dia 15 de fevereiro, no montante de R\$ 300.581,59 (trezentos mil, quinhentos e oitenta e um reais e cinquenta e nove centavos). Desse valor, a Controladoria constatou a transferência irregular de R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais) para outras contas da própria Prefeitura, conforme tabela a seguir:

Tabela – Transferências irregulares da conta do Convênio n.º 655604				
Agência	C/C de Destino	Descrição da Conta	Valor (R\$)	Data
4001-0	14.568-8	PM MIRANTE DA SERRA-SNA	25.000,00	19/06/2012
4001-0	16.858-0	PM MIRANTE DA SERRA-PRECATÓRIA FPM	100.000,00	19/06/2012
4001-0	14.568-8	PM MIRANTE DA SERRA-SNA	10.000,00	20/08/2012

<b>Total</b>	-	-	<b>135.000,00</b>	-
Fontes: Extrato bancário da conta n.º 16.024-5 e consulta Sistema SIAFI.				

Registre-se que até o dia 23/10/2012, data em que o gestor municipal forneceu os extratos bancários para esta equipe de fiscalização, a situação era a seguinte: a) R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) não tinham retornado ao convênio; b) R\$ 100.000,00 (cem mil reais) foram depositados na conta do convênio em 24/09/2012, porém sem nenhuma correção ou atualização, gerando perdas financeiras para a ação governamental, conforme será demonstrado ao final deste relato.

Essa prática – retirar recursos de convênio da conta vinculada para outras finalidades – é irregular, posto que infringe o artigo 52, incisos IV, da Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011, que regula a concessão de convênios pela Administração Pública Federal, conforme citação adiante:

Art. 52 O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

*IV - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho; (...).*

Além disso, enquanto não utilizados, os recursos devem ser aplicados em caderneta de poupança, fundos de curto prazo ou em operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, para que não percam o poder de compra no tempo, conforme determina a Portaria n.º 507/2011 em seu artigo 54, § 1.º, incisos I e II, já referenciados no presente trabalho.

Solicitada pela Controladoria a apresentar os comprovantes de transferências, identificar as contas correntes destinatárias delas e justificar a movimentação financeira, a Prefeitura enviou o Ofício n.º 441, de 23 de outubro de 2012, onde declarou que:

*Quanto as (sic) transferências citadas nos itens acima [numa referência à solicitação da CGU], informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheias aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual, a qual não foi arrecadada, estando a mesma inferior a do exercício de 2011, onde houve um desequilíbrio financeiro grande onde foram efetuadas as despesas previstas na mesma lei e aumento salarial para os servidores do quadro municipal, como pode ser verificado as referidas transferências só ocorreram no exercício de 2012, com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos esses que geraram a necessidade de tomar com (sic) empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências.*

Nota-se que o gestor municipal admitiu ter utilizado os recursos do convênio para outras finalidades, no caso, pagamento de despesas orçamentárias próprias, como por exemplo, o reajuste de salários dos servidores municipais. Afirma, ainda, que houve um desequilíbrio financeiro grande decorrente de queda na arrecadação orçada, de forma que as receitas previstas não se concretizaram, porém as despesas fixadas foram efetivadas.

Informe-se que esta equipe não se debruçou sobre o comportamento da arrecadação municipal vez que não era seu objeto de trabalho. Contudo, considerando que uma das duas principais fontes de receitas das prefeituras de Rondônia é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); considerando que o FPM depende fortemente da arrecadação do Imposto sobre Produtos

Industrializados (IPI); considerando também que o governo federal concedeu desonerações para alguns setores da indústria – automotiva e de eletrodomésticos, por exemplo – é de se esperar que os municípios dependentes do FPM realmente estejam sendo negativamente impactados por esse cenário.

Não obstante, a justificativa trazida pelo gestor não encontra amparo. Na verdade, os mecanismos para lidar com a queda nas receitas públicas já foram definidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que o gestor promova a limitação de empenho de despesas (bloqueio das dotações orçamentárias) quando identificar uma tendência de se arrecadar menos do que o que fora previsto na Lei Orçamentária. Assim, dispõe o artigo 9.º da referida Lei:

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Portanto, os prefeitos devem fazer acompanhamento bimestral do comportamento das receitas e despesas, sendo-lhes imperativo promover o contingenciamento dos gastos (limitação de empenho) quando a arrecadação se mostrar abaixo do esperado. Ademais, no que se refere à concessão de reajuste de salários aos seus servidores, as prefeituras devem observar as regras de final mandato do prefeito estatuídas pela Lei n.º 101/2000, sobretudo a vedação de fazê-lo nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão (artigo 21, parágrafo único).

Diante do exposto, a equipe de fiscalização utilizou o Sistema Débito do Tribunal de Contas da União (TCU), disponível no Portal da Entidade, para apurar as perdas financeiras decorrentes da não aplicação dos recursos pelo tempo que estes ficaram fora da conta vinculada, conforme demonstrativo de débito adiante:

- a) O montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ficou desviado de finalidade e fora da conta do convênio entre 19/06 e 24/09/2012, em virtude de sua transferência para as contas correntes da Prefeitura de números 14.568-8 e 16.858-0. Com isso, gerou perdas da ordem de R\$ 2.092,55 (dois mil e noventa e dois reais e cinquenta e cinco centavos) a serem acrescidos ao valor original.
- b) Dos R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) que ainda não retornaram à conta do convênio, R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) saíram em 19/06/12 e os outros R\$ 10.000,00 (dez mil reais) saíram em 20/08/12. No total, a correção desses valores até 23 de outubro de 2012 perfaz R\$ 800,19 (oitocentos reais e dezenove centavos) a serem acrescidos ao valor original.

Dessa forma, computa-se, até o dia 23 de outubro de 2012, a necessidade de o gestor municipal devolver à conta corrente n.º 16.024-5, agência 4001-0 do Banco do Brasil, o total de R\$ 37.892,74 (trinta e sete mil oitocentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos), sendo que R\$ 2.892,74 (dois mil oitocentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos) relativos a acréscimos pela utilização indevida dos recursos, calculados por meio do Sistema Débito do TCU.

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

Por meio do Ofício n.º 489/SEMUG, de 30 de novembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte justificativa:

*Quanto as (sic) transferências citadas no item acima, informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheia aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual e Decreto n.º 1458/2011, a qual não foi arrecadada, conforme quadro demonstrativo das principais receitas e comprovantes emitidos no site do Tesouro Nacional e Portal do Banco do Brasil em anexos, onde ocasionou um grande desequilíbrio financeiro, as*

*despesas previstas na mesma lei foram realizadas e também foi concedido correção salarial dos servidores do quadro municipal, e com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos estes que geraram a necessidade de se tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências.* (Destacamos).

Na sequência, o gestor municipal citou um longo artigo sobre Direito Administrativo retirado do endereço eletrônico <<http://www.algosobre.com.br>>, cuja íntegra já se encontra no item "Desvio de finalidade: Utilização indevida de parte dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)" do presente relatório.

#### **Análise do Controle Interno:**

Não se podem **tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios** para honrar compromissos alheios às respectivas finalidades dessas ações governamentais. Inexiste permissivo legal para assim proceder. Ademais, os mecanismos para acompanhamento e gestão do orçamento público estão plenamente disciplinados nas Leis de números 101/2000 e 4.320/64, veda a assunção de novos compromissos quando se apurar tendência de queda na arrecadação das receitas previstas na Lei Orçamentária. Portanto, não se acolhe a manifestação trazida pelo gestor municipal.

#### **1.2.1.2. Constatação:**

Creche em construção, com recursos do Programa PROINFÂNCIA, apresenta algumas desconformidades em relação ao projeto licitado

##### **Fato:**

Trata-se do Convênio n.º 655604, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO), no valor de R\$ 1.214.471,07 (um milhão duzentos e catorze mil quatrocentos e setenta e um reais e sete centavos), sendo R\$ 12.144,71 (doze mil cento e quarenta e quatro reais e setenta e um centavos) de contrapartida do município, com vigência entre 30/12/2009 e 12/01/2013.

O objeto do convênio é a construção de uma creche cujas obras encontram-se em andamento e a ação integra o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Os projetos construtivos são padronizados pelo FNDE.

Para a consecução desse objeto o gestor municipal realizou a Concorrência Pública n.º 001/2010, que resultou na celebração do Contrato n.º 043/2010 (fls. 510 a 513 do processo n.º 00319/2010), no valor de R\$ 1.211.446,85 (um milhão duzentos e onze mil quatrocentos e quarenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), com a empreiteira de CNPJ n.º 11.707.870/0001-11.

Conforme os registros da Prefeitura realizaram-se 12 (doze) medições, o que corresponde a 78% (setenta e oito pontos percentuais) de execução do cronograma da obra e em valores acumulados executou-se R\$ 947.036,47 (novecentos e quarenta e sete mil trinta e seis reais e quarenta e sete centavos). A última medição é de setembro/2012 e o ritmo de trabalho é lento, sobretudo se considerarmos que os primeiros registros no diário de obras datam de 14 de julho de 2010.

Na inspeção física das obras de construção da creche, realizada por esta Controladoria 26 de outubro de 2012, foram identificados os defeitos construtivos e/ou as desconformidades com as especificações do projeto indicadas nas fotografias de números 01 a 08 adiantes.

- a) Primeiro bloco tem duas janelas a menos – Conforme o Memorial Descritivo preparado pelo FNDE para esse tipo de projeto construtivo, o primeiro bloco da creche deve ter oito janelas de iluminação nos fundos e três em cada lateral, conforme indica a fachada na foto 01. Entretanto foram construídas seis, três e três, portanto duas janelas a menos. Fotos 01 e 02.

	
Foto 01 – Fachada conforme os projetos do FNDE	Foto 02 – Fachada com duas janelas a menos

b) Tubulações e Conexões – No memorial descritivo padronizado pelo FNDE, os tubos de PVC de 100 mm e 150mm, que são o caso aqui, têm como modelo de referência as marcas Tigre, Amanco ou equivalente. As fotos 03 e 04 a seguir indicam que a marca utilizada não preenche esse requisito, inclusive os trabalhadores da obra da creche a desconhecem.

	
Foto 03 – Tubulação de qualidade inferior às especificações licitadas	Foto 04 – Outro exemplo de tubulação de qualidade inferior às especificações licitadas

c) Serviços não executados – Conforme projeto arquitetônico da creche, o ambiente das fotografias de números 05 e 06 deveria ser fechado com uma parede de vidro, integralmente, porém essa parte não foi executada.

	
Foto 05 – Ambiente projetado para ter frente de vidro	Foto 06 – Visão lateral do ambiente que deveria ser fechado com vidro

d) Porta de largura inadequada – Nas fotografias de números 07 e 08 tem-se um vão de entrada do banheiro medindo apenas 60 cm, considerando a instalação de uma porta que necessitará de uma esquadria, a largura será menor que 56 cm. Trata-se uma largura pequena, que pode comprometer a segurança e a funcionalidade dessa parte das instalações.

	
Foto 07 – vão de entrada do banheiro das Creches I e II estreito/riscos de acidentes com crianças	Foto 08 – Porta de banheiro menor que 60 cm de largura

Importa informar, ainda, que o engenheiro da Prefeitura que acompanha a obra reside em outro município o que fragiliza o trabalho de fiscalização por parte do gestor local. Também, as modificações encontradas na execução dos serviços em relação aos projetos aprovados e padronizados pelo FNDE não foram objeto de discussão junto ao concedente dos recursos, portanto estão irregulares.

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

Por meio do Ofício n.º 489/SEMUG, de 30 de novembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte justificativa:

- Como relatado (sic) foram executadas 06 janelas no primeiro bloco da creche, ficando em desacordo com projeto que pede 08 janelas de (0,50 x 0,50)m, no entanto em virtude das condições estruturais, tais como dimensões de pilares nesta parede, foram colocadas 06 janelas de (0,60x0,50)m, logo tem-se uma diferença a menor de 0,20m<sup>2</sup>, o qual será glosado e não pago a construtora; (negrito do original).

- Quanto a utilização de tubos de esgoto da marca PVC BRAZIL, vale salientar que tal marca é similar as marcas especificadas em memorial descritivo (TIGRE, AMANCO ou similar), os tubos utilizados atendem as especificações NBR 5688 (Tubos e conexões para instalações prediais de esgoto sanitário, ventilação e coleta de águas pluviais);

- Com relação a parede de vidro citada que não fora executada, esta apesar estar (sic) constante em projeto arquitônico, não fora orçada em planilha, pois somando-se os ambientes os quais teriam a colocação destas divisórias teria-se (sic) 37,72m<sup>2</sup>, o qual não consta em orçamento; (negrito do original).

- Quanto a citação sobre a largura inadequada de portas de banheiros, estão (sic) foram medidas in-loco e foi verificado que todas elas possuem uma abertura de 0,60m entre as laterais do portal;

- Com relação a vão de entrada das creche I e II, este fora demolido para entrada no ambiente de máquina para lixar e polimento de piso granilite, tal alvenaria e revestimento retirado será recuperado em breve durante o andamento da obra.

#### Análise do Controle Interno:

As justificativas apresentadas são frágeis e desprovidas de documentação que lhes corroborem, senão vejamos: todos os projetos da obra foram fornecidos pelo FNDE/MEC, ou seja, são padronizados e os recursos são fornecidos de conformidade com esses projetos. Assim, para deixar de incluir/excluir serviços na planilha orçamentária original – caso das divisórias de vidros e das seis janelas em vez de oito – a Prefeitura deveria obter autorização do ente concedente (o que não foi comprovado, nem no processo licitatório, nem na justificativa ora examinada).

Com relação à largura de portas de alguns banheiros, no caso em 0,60 m, o assunto também merecia uma discussão com a engenharia do FNDE/MEC porque o fato de ser estreita poderá elevar os riscos para as crianças que irão utilizar a creche. Isso também não foi feito, ou seja, as portas foram construídas com apenas 0,60 m.

No que se refere à demolição do vão de entrada da creche é importante que a Prefeitura atente para não conceder futuros aditivos de acréscimos de preços, posto que os serviços deverão ser realizados às expensas da empreiteira contratada. Ainda, sobre a qualidade da tubulação, também não restou comprovada a equivalência ou similitude de marcas requerida pelo memorial descritivo elaborado pelo FNDE/MEC.

Logo, por todo o exposto, a manifestação encaminhada pela Prefeitura de Mirante da Serra/RO não trouxe fatos novos e/ou comprovantes que possibilitem alterar o posicionamento desta fiscalização.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201216205	<b>Período de Exame:</b> 31/12/2009 a 15/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio 655852	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 863.341,37
<b>Objeto da Fiscalização:</b> O objeto deste convenio e construcao de escola(s), no .mbito do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar publica de educação infantil - proinf.nicia.	

### **1.2.1.3. Constatação:**

Desvio de finalidade: Utilização indevida de recursos do Convênio n.º 657077 – PROINFÂNCIA

#### **Fato:**

Trata-se do Convênio n.º 657077, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO), no valor de R\$ 863.341,37 (oitocentos e sessenta e três mil trezentos e quarenta e um reais e trinta e sete centavos), sendo R\$ 8.633,41 (oito mil seiscentos e trinta e três reais e quarenta e um centavos) de contrapartida do município, com vigência entre 31/12/2009 a 15/09/2012.

O objeto do convênio é a construção de uma escola de ensino fundamental com 06 (seis) salas de aula cujas obras encontram-se concluídas e em pleno uso. A ação integra o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA.

A movimentação dos recursos desta transferência voluntária está ocorrendo na conta corrente n.º 16.025-3, agência 4001-0 do Banco do Brasil. A análise conjunta dos extratos bancários e dos registros no Sistema SIAFI demonstra que a última liberação de recursos ocorreu no dia 18 de novembro de 2011, no montante de R\$ 213.676,99 (duzentos e treze mil seiscientos e setenta e seis reais e noventa e nove centavos). Desse valor, a Controladoria constatou a transferência irregular de R\$ 302.300,00 (trezentos e dois mil e trezentos reais) para outras contas da própria Prefeitura, conforme tabela a seguir:

Tabela – Transferências irregulares da conta do Convênio n.º 657077.

Agência	C/C de Destino	Descrição da Conta	Valor (R\$)	Data
4001-0	7280-X	PM MIRANTE DA SERRA ICMS	77.600,00	29/05/2012
4001-0	14241-7	PM MIRANTE DA SERRA FEB	35.500,00	29/05/2012
4001-0	14241-7	PM MIRANTE DA SERRA FEB	164.200,00	29/06/2012
4001-0	14568-8	PM MIRANTE DA SERRA-SNA	25.000,00	09/07/2012
<b>Total</b>	-	-	<b>302.300,00</b>	-

Fontes: Extrato bancário da conta n.º 16.025-3 e consulta Sistema SIAFI.

Registre-se que até o dia 17/10/2012, data em que esta auditoria consultou e analisou a movimentação referida, a Prefeitura havia devolvido R\$ 193.000,00 (cento e noventa e três mil reais), sem nenhum acréscimo de juros, restando pendentes de devolução o valor de 109.300,00 (cento e nove mil e trezentos reais).

Essa prática – retirar recursos de convênio da conta vinculada para outras finalidades – é irregular, posto que infringe o artigo 52, incisos IV, da Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011, que regula a concessão de convênios pela Administração Pública Federal, conforme citação adiante:

Art. 52 O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

*IV - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho; (...).*

Além disso, enquanto não utilizados, os recursos devem ser aplicados em caderneta de poupança, fundos de curto prazo ou em operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, para que não percam o poder de compra no tempo, conforme determina a Portaria n.º 507/2011 em seu artigo 54, § 1.º, incisos I e II.

Solicitada pela Controladoria a apresentar os comprovantes de transferências, identificar as contas correntes destinatárias e justificar a movimentação financeira, a Prefeitura enviou o Ofício n.º 441, de 23 de outubro de 2012, onde declarou que:

*Quanto as (sic) transferências citadas nos itens acima [numa referência à solicitação da CGU], informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheias aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual, a qual não foi arrecadada, estando a mesma inferior a do exercício de 2011, onde houve um desequilíbrio financeiro grande onde foram efetuadas as despesas previstas na mesma lei e aumento salarial para os servidores do quadro municipal, como pode ser verificado as referidas transferências só ocorreram no exercício de 2012, com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos esses que geraram a necessidade de tomar com (sic) empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências.*

Nota-se que o gestor municipal admitiu ter utilizado os recursos do convênio para outras finalidades, no caso, pagamento de despesas orçamentárias próprias, como por exemplo, o reajuste de salários dos servidores municipais. Afirma, ainda, que houve um *desequilíbrio financeiro grande* decorrente de queda na arrecadação orçada, de forma que as receitas previstas não se concretizaram, porém as despesas fixadas foram efetivadas.

Informe-se que esta equipe não se debruçou sobre o comportamento da arrecadação municipal vez que não era seu objeto de trabalho. Contudo, considerando que uma das duas principais fontes de receitas das prefeituras de Rondônia é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); considerando que o FPM depende fortemente da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); considerando também que o governo federal concedeu desonerações para alguns setores da indústria – automotiva e de eletrodomésticos, por exemplos – é de se esperar que os municípios dependentes do FPM realmente estejam sendo negativamente impactados por esse cenário.

Não obstante, a justificativa trazida pelo gestor não encontra amparo. Na verdade, os mecanismos para lidar com a queda nas receitas públicas já foram definidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que o gestor promova a limitação de empenho de despesas (bloqueio das dotações orçamentárias) quando identificar uma tendência de se arrecadar menos do que o que fora previsto na Lei Orçamentária. Assim, dispõe o artigo 9.º da referida Lei:

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Portanto, os prefeitos devem fazer acompanhamento bimestral do comportamento das receitas e despesas, sendo-lhes imperativo promover o contingenciamento dos gastos (limitação de empenho) quando a arrecadação se mostrar abaixo do esperado. Ademais, no que se refere à concessão de reajuste de salários aos seus servidores, as prefeituras devem observar as regras de final mandato do prefeito estatuídas pela Lei n.º 101/2000, sobretudo a vedação de fazê-lo nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão (artigo 21, parágrafo único).

No que tange à correção dos valores retirados da conta vinculada ao convênio, tem-se as seguintes situações:

- a) O total de R\$ 113.100,00 (cento e treze mil e cem reais) foi retirado em 29/05/2012 e devolvido à conta do convênio no dia seguinte, pelos valores originais. Utilizando-se o Sistema Débito, disponível no portal do Tribunal de Contas da União (TCU), e corrigindo-se o referido valor até a data de 30/05/2012, chega-se ao importe de R\$ 27,08 (vinte e sete reais e oito centavos).
- b) O valor de R\$ 164.200,00 (cento e sessenta e quatro mil e duzentos reais) saiu da conta do convênio em 29/06/2012. Dessa retirada, houve o retorno de R\$ 54.900,00 (cinquenta e quatro mil e novecentos reais) em 14/08/2012, originando juros de R\$ 551,79 (quinhentos e cinquenta e um reais e setenta e nove centavos).
- c) Restaram, então, R\$ 109.300,00 (cento e nove mil e trezentos reais) que estão pendentes de devolução à conta do convênio, considerando que a data de retirada foi 29/06, quando corrigidos até 23 de outubro, perfazem R\$ 2.676,39 (dois mil seiscentos e setenta e seis reais e trinta e nove centavos).
- d) Acrescente-se uma retirada de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) em 06/07/2012, tendo retornado no dia 23 do mesmo mês, acarretando juros de R\$ 92,95 (noventa e dois reais e noventa e cinco centavos).

Assim, computa-se, até o dia 23 de outubro de 2012, a necessidade de o gestor municipal devolver à conta corrente n.º 16.025-3, agência 4001-0 do Banco do Brasil, o total de R\$ 112.648,21 (cento e doze mil seiscentos e quarenta e oito reais e vinte e um centavos), sendo R\$ 3.348,21 (três mil trezentos e quarenta e oito reais e vinte e um centavos) a título de correção, calculados de conformidade com a metodologia do TCU.

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

Por meio do Ofício n.º 489/SEMUG, de 30 de novembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte justificativa:

*Quanto as (sic) transferências citadas no item acima, informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheia aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual e Decreto n.º 1458/2011, a qual não foi arrecadada, conforme quadro demonstrativo das principais receitas e comprovantes emitidos no site do Tesouro Nacional e Portal do Banco do Brasil em anexos, onde ocasionou um grande desequilíbrio financeiro, as despesas previstas na mesma lei foram realizadas e também foi concedido correção salarial dos servidores do quadro municipal, e com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos estes que geraram a necessidade de se tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências. (Destacamos).*

Na sequência, o gestor municipal citou um longo artigo sobre Direito Administrativo retirado do endereço eletrônico <<http://www.algosobre.com.br>>, cuja íntegra já se encontra no item "Desvio de finalidade: Utilização indevida de parte dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)" do presente relatório.

## **Análise do Controle Interno:**

Não se podem **tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios** para honrar compromissos alheios às respectivas finalidades dessas ações governamentais. Inexiste permissivo legal para assim proceder. Ademais, os mecanismos para acompanhamento e gestão do orçamento público estão plenamente disciplinados nas Leis de números 101/2000 e 4.320/64, vedando-se a assunção de novos compromissos quando se apurar tendência de queda na arrecadação das receitas previstas na Lei Orçamentária. Portanto, não se acolhe a manifestação trazida pelo gestor municipal.

### **1.2.1.4. Constatação:**

Escola entregue em 2012, com recursos do Programa PROINFÂNCIA, já apresenta defeitos construtivos

#### **Fato:**

Trata-se do Convênio n.º 657077, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO), no valor de R\$ 863.341,37 (oitocentos e sessenta e três mil trezentos e quarenta e um reais e trinta e sete centavos), sendo R\$ 8.633,41 (oito mil seiscentos e trinta e três reais e quarenta e um centavos) de contrapartida do município, com vigência entre 31/12/2009 a 15/09/2012.

O objeto do convênio foi a construção de uma escola de ensino fundamental com 06 (seis) salas de aula cujas obras encontram-se concluídas e em pleno uso. A ação integra o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA.

Para a consecução desse objeto o gestor municipal realizou dois procedimentos licitatórios, a saber:

- a) Concorrência Pública n.º 02/2010, que resultou na celebração do Contrato n.º 048, de 30 de junho do mesmo ano, no valor de R\$ 732.930,84 (setecentos e trinta e dois mil novecentos e trinta reais e oitenta e quatro centavos), com a empreiteira de CNPJ n.º 06.042.126/0001-05 (fls. 1.514 a 1.518 do processo administrativo de despesa n.º 00314/2010);
- b) Carta Convite n.º 08/2012, originando o Contrato n.º 032/2012, no valor de valor de R\$ 93.307,19 (noventa e três mil trezentos e sete reais e dezenove centavos), com a empreiteira de CNPJ n.º 84.575.091/0001-83, conforme o processo administrativo de despesa n.º 564/2012.

O primeiro contrato regulou a edificação propriamente dita, a construção da escola com seis salas de aula, cujo *Termo de Recebimento Final Provisório* foi lavrado em 15 de fevereiro de 2012; e o segundo ajuste referiu-se à ampliação das metas do convênio mediante a implantação de gramado, construção de calçada de acesso, implantação de bancos no pátio interno e ampliação das calçadas de proteção, sendo que para a última medição foi expedida a Nota Fiscal n.º 000008, de 10 de agosto de 2012.

Na inspeção física das obras de construção da escola, realizada por esta Controladoria 25 de outubro de 2012, constatou-se a sua adequada utilização e, regra geral, o bom estado de conservação. Contudo, foram identificados os defeitos construtivos e/ou as desconformidades com as especificações do projeto indicadas nas fotografias de números 01 a 12 adiantes.

- a) Torneiras dos lavatórios – Conforme o Memorial Descritivo preparado pelo FNDE para esse tipo de projeto construtivo (fls. 13), essa parte é identificada como metais e deve de marca DECA ou similar. No caso sob análise, foram instaladas torneiras de marcas desconhecidas no , gerando redução de custos para a empreiteira. Fotos 01 e 02.

	
Foto 01 – Torneira de qualidade inferior às especificações licitadas	Foto 02 – Torneira de qualidade inferior às especificações licitadas

b) Chuveiros e louças sanitárias – Também se encontram padronizadas no Memorial Descritivo da obra, de forma que os chuveiros elétricos devem ser da marca LORENZETTI ou similar e as louças DECA ou similar. Fotos 03 e 04.

	
Foto 03 – Chuveiro de qualidade inferior às especificações licitadas.	Foto 04 – Louça sanitária de qualidade inferior às especificações licitadas.

c) Serviços mal executados – No Bloco de Serviços houve afastamento do suporte em madeira de uma das portas em relação ao granito, decorrente má instalação dos materiais (foto 05). Ainda, os aparelhos de ar-condicionado do Bloco da Direção foram mal instalados, conforme fotografia n.º 06.

	
Foto 05 – Acabamento de má qualidade no banheiro feminino (Bloco de Serviços)	Foto 06 – Aparelho de ar-condicionado mal instalado (Bloco da Direção)

d) Espelhos dos sanitários – No Bloco da Direção, os espelhos dos sanitários medem 50 x 50 cm quando deveriam medir 50 x 80 cm, conforme descrito no Projeto da obra. Fotos 07 e 08.

	
Foto 07 – Espelho de dimensões inferiores ao especificado no projeto (banheiro do Bloco da Direção)	Foto 08 – Espelho de dimensões inferiores ao especificado no projeto (banheiro do Bloco da Direção)

e) Calçamento quebrado, com espessura inferior – A planilha orçamentária definiu que o calçamento seria em concreto cimentado com espessura  $e = 7$  cm. Entretanto, conforme demonstram as fotografias de números 09 e 10, a calçada de acesso à escola foi construída com menos de 05 (cinco) centímetros e parte dela já quebrou.

	
Foto 09 – Calçamento quebrado no pátio da escola	Foto 10 – Espessura do calçamento inferior ao especificado no projeto

f) Fossa séptica, sumidouro e qualidade das portas – A planilha orçamentária contratada estabelece a construção de 04 (quatro) sumidouros e uma fossa séptica. Na inspeção física, foram encontrados apenas quatro reservatórios. Fotos 11 e 12.

	
Foto 11 – Janelas em desacordo com o Projeto (Bloco da Direção)	Foto 12 – Fossas e sumidouros em número menor que o especificado no Projeto

Informe-se, também, a existência de desconformidades com o projeto com relação à altura do pé direito do Bloco da Direção, que é ficou mais baixo do que o projetado, resultando em menor utilização de material de construção.

Além dos problemas identificados por esta Controladoria, o setor de engenharia da própria Prefeitura efetuou uma vistoria na obra por ocasião da última medição do Contrato n.º 48/2010 na data de 16 de janeiro de 2012. Nesse trabalho foram apontadas falhas na execução dos projetos elétrico, arquitetônico, e de instalações hidráulica e sanitária (fls. 1345/46 do processo n.º 00314/2010). Esse fato, aliás, indica que o gestor executor não fiscalizou a realização dos serviços de maneira adequada e concomitante, descobrindo as impropriedades *a posteriori*.

Por último, importa informar que não há registro por parte da Prefeitura de que os problemas que ela mesma levantou tenham sido solucionados. Ademais, também não consta da documentação disponibilizada para este Órgão de controle o termo de recebimento definitivo da obra, que deve ser lavrado após o saneamento das desconformidades ora apresentadas.

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

Por meio do Ofício n.º 489/SEMUG, de 30 de novembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte justificativa:

Em relação a (sic) obra de **Construção de Creche 06 Salas**, objeto do **Processo nº 314/2010, Contrato nº 048/2010, Convênio nº 657077/ME/FNDE, Concorrência nº 002/10/CPL**, cuja empresa responsável pela obra é **CONSTRUTORA E INSTALADORA RONDONORTE LTDA – EPP**, inscrita no **CNPJ nº 06.042.126/0001-05**, segue abaixo justificativa de alguns itens listados em relatório de vistoria apresentado pela CGU (Controladoria Geral da União).

- Os aparelhos de ar condicionado tipo janela instalados na sala de direção e sala dos professores serão retirados e substituídos por ar tipo Split, pois somente nestas duas salas não foram utilizados aparelhos do tipo Split, devido a grande quantidade de aparelhos instalados em toda escola;
- Quanto ao questionamento feito em relação a marcas de louças e metais, tais como, torneiras, bacia sanitária e chuveiro. Foram instaladas torneiras no banheiro masculino da marca KELLY e no banheiro feminino da marca RAINHA, quanto a marca (sic) KELLY, esta possui 33 anos de mercado e atende as especificações da ABNT, quanto as torneiras de marca RAINHA, estas serão trocadas pela empresa por torneira da marca DECA ou similar, já em relação a (sic) bacia sanitária, a marca utilizada (LUZARTE) é de boa qualidade, pois esta empresa está no mercado e seus produtos segue (sic) especificações da ABNT, já em relação ao chuveiro, o mesmo será trocado pela empresa responsável pela execução [da obra] pela marca LORENZETTI ou similar;
- Falta colocação de janelas basculantes em banheiros do bloco de direção, sendo estas de (0,50 x 0,60) m com vidro canelado, pois os mesmos não possuem ventilação e iluminação;
- Correção de acabamento de divisória em granito no banheiro feminino, pois a mesma está quebrada, devendo ser trocada e parafusada novamente;
- Também deverá ser feita a instalação elétrica do pátio no que tange ao funcionamento do bebedouro;
- Quanto à fossa séptica, a mesma fora executada ao lado dos sumidouros nas medidas especificadas em planilha orçamentária e detalhe.

#### Análise do Controle Interno:

O gestor municipal não apresentou fotografias, documentos nem quaisquer outros tipos de comprovantes que atestem a correção dos fatos apontados pela fiscalização. Assim, a Prefeitura informa que as fossas sépticas e sumidouros foram construídos. Para comprovar, poderia ter enviado fotografias da época da fase de escavação desses itens, já que o engenheiro fiscal faz ou deveria fazer relatórios fotográficos de cada estágio da obra; b) Para as demais situações, a Prefeitura utiliza expressões como *serão retirados e substituídos* (ar condicionados), *serão trocadas* (torneiras), *deverá ser feita* (bebedouros), indicando, pois, providências futuras. Logo, fica mantida a presente constatação.

### 1.3. PROGRAMA: 2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 1.3.1. 4014 - CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA
<b>Objetivo da Ação:</b> Realizar, anualmente, em parceria com as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, por escola, a coleta de informações estatístico-educacionais referentes a matrículas e docência, para subsidiar o planejamento e a gestão da Educação nas esferas governamentais.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215598	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 31/12/2011

<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Levantamento detalhado das escolas e do aluno da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.	

### **1.3.1.1. Constatação:**

Membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social não receberam capacitação referente à avaliação do Censo Escolar da Educação Básica

#### **Fato:**

Foi realizada, às 10 horas e 10 minutos do dia 25/10/2012, reunião com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Município de Mirante da Serra – RO. O referido conselho foi instituído por meio da Lei Nº 380/07 de 04/05/2007, com nomeação dos integrantes realizada pelo Decreto Nº. 1383/2011 de 07/04/2011. A reunião ocorreu na Secretaria de Educação, Cultura e Esportes, estando presentes os servidores da equipe de fiscalização e 08 (oito) integrantes do CACS, sendo conselheiros e suplentes, cujos nomes foram registrados em ficha de comparecimento. O conteúdo da reunião foi registrado em ata.

Inicialmente os conselheiros foram orientados quanto à atuação da equipe de fiscalização e o âmbito do trabalho desta equipe no sorteio. Também foram orientados em relação à utilização do Portal da Transparência como meio de acesso às informações do Governo Federal e a disponibilidade de legislação sobre o Censo no sítio virtual do FNDE.

Quando questionados em relação às condições de trabalho, a equipe de fiscalização foi informada de que o Município fornece a infraestrutura e material necessário para o exercício das atribuições do Conselho. Informaram, ainda, o conhecimento da legislação referente ao Censo bem como a disponibilização de livre acesso às informações por parte da Prefeitura Municipal. Informaram, por fim, que o conselho atua na forma de seu regimento interno, tendo o conteúdo das reuniões realizadas pelo Conselho registro em livro de atas.

Contudo, quando questionados em relação à ocorrência de capacitação quanto à avaliação do Censo Escolar, os integrantes do CACS informaram que não foi recebido qualquer tipo de capacitação no âmbito de atuação do Conselho. O fato contraria o disposto no inciso II do art. 30 da Lei Nº. 11494/07, assim transcrita:

*Art. 30. O Ministério da Educação atuará:*

*II - na capacitação dos membros dos conselhos*

A ocorrência é prejudicial à atuação do CACS no acompanhamento do Censo Escolar, uma vez que os membros do Conselho deixam de ser atualizados quanto às alterações na legislação do Censo, dificultando a avaliação da atividade em plenitude e diminuindo o potencial impacto da atuação do Conselho.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

"Levamos ao conhecimento desta CONTROLADORIA, que em relação ao presente fato questionado que a SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO de forma específica não é responsável por esta capacitação questionada pela CGU, a presente Secretaria somente disponibiliza esse tipo de conhecimento em relação ao material que a SECRETÁRIA receba do governo federal e em relação

ao censo escolar o mesmo é disponibilizado no MEC conforme je mencionado pela CGU, portanto até o presente momento o MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO não informou ao MUNICÍPIO sobre eventual curso elaborado por este órgão para que a Secretaria possa aderir e com isso também capacitar os membros do conselho (CACS) como mencionado no presente relatório.” [sic] [Negrito conforme texto original.]

#### Análise do Controle Interno:

A justificativa do gestor é no sentido de que a realização de capacitação dos membros do CACS não é de responsabilidade do Município, bem como este não foi informado pelo Ministério da Educação quanto à realização de treinamentos.

Atende razão a Prefeitura quanto à responsabilidade da realização da capacitação. Destarte, informa-se que a ocorrência relatada e as recomendações sugeridas pela equipe de fiscalização destinam-se ao referido Ministério.

## 2. MINISTERIO DA SAUDE

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 01/06/2011 a 30/09/2012:

- \* Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros
- \* PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - SAÚDE DA FAMÍLIA
- \* PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS NA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE

### Detalhamento das Constatações da Fiscalização

#### 2.1. PROGRAMA: 0145 - Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros

Ação Fiscalizada	
<b>Ação:</b> 2.1.1. 0145 - Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros	
<b>Objetivo da Ação:</b> Realização de gastos voltados à expansão da estratégia de Saúde da Família e da rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica resolutiva, de qualidade, integral e humanizada.	

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201216408	Período de Exame: 01/01/2012 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 727.625,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Licitações realizadas sem restrição de competitividade às empresas interessadas; materiais e serviços adquiridos a preços de mercado; recursos utilizados exclusivamente na atenção básica em saúde.	

#### 2.1.1.1. Constatação:

Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica.

**Fato:**

O Fundo Nacional de Saúde vem repassando recursos diretamente para a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO por meio da conta específica do Bloco de Financiamento da Atenção Básica em Saúde: Banco do Brasil, Agência nº 4001-0, Conta Corrente nº 14.508-4.

Nos períodos de janeiro a dezembro de 2011 e de janeiro a agosto de 2012, considerados para efeitos de exame, foram transferidos recursos federais, conforme quadro a seguir, discriminados por programa, conforme discriminado a seguir.

<b>RECURSOS CREDITADOS NA CONTA ESPECÍFICA DO BLOCO DE ATENÇÃO BÁSICA</b>	
<b>(PERÍODO: JANEIRO/2011 A AGOSTO/2012)</b>	
<b>PROGRAMAS</b>	<b>VALOR (EM R\$)</b>
1. Piso de Atenção Básica - parte fixa	521.478,08
2. Piso de Atenção Básica – parte variável	
2.1 Estratégia Saúde da Família - PSF	616.620,00
2.2 Agentes Comunitários de Saúde - ACS	568.841,00
2.3 Incentivo Adicional ao Programa ACS	26.250,00
2.4 Programa Saúde Bucal - SB	78.030,00
2.5 Melhoria do Acesso e da Qualidade – PMAQ	33.500,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.844.719,08</b>

Fonte: site [www.fns.saude.gov.br/consultafundoafundo.asp](http://www.fns.saude.gov.br/consultafundoafundo.asp)

A Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO utilizou-se indevidamente de recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica para custeio de despesas de média e alta complexidade, contrariando as determinações da Portaria GM/MS nº 204/2007, art. 6º e 10º. De acordo com os normativos, os recursos de cada bloco de financiamento do SUS devem ser aplicados, exclusivamente, nas ações e serviços de saúde relacionados ao respectivo bloco.

Os gastos impróprios, no período analisado de outubro de 2011 a setembro de 2012, decorreram de:

a) custeio de combustíveis e diárias para transporte de usuários do SUS para tratamento fora do domicílio – TFD, em especialidades tais como neurologia, oncologia, urologia, realização e análises de exames, cujos valores constam do quadro a seguir:

## DIÁRIAS

Nº DO PROCESSO	Nº MEMORANDO	DATA	VALOR R\$
216/2011	235/GAF/FMS/11	03/10/2011	75,20
228/2011	236/GAF/FMS/11	05/10/2011	150,40
230/2011	238/GAF/FMS/11	06/10/2011	75,20
266/2011	258/GAF/FMS/11	27/10/2011	150,40
292/2011	290/GAF/FMS/11	05/12/2011	75,20
306/2011	294/GAF/FMS/11	13/12/2011	75,20
318/2011	315/GAF/FMS/11	28/12/2011	150,40
054/2012	065/GAF/FMS/12	26/03/2012	150,40
055/2012	066/GAF/FMS/12	26/03/2012	75,20
100/2012	121/GAF/FMS/12	18/05/2012	75,20
<b>TOTAL</b>			<b>1.052,80</b>

## COMBUSTÍVEIS PARA AMBULÂNCIAS

Nº DO PROCESSO	Nº NOTA FISCAL	DATA	VALOR R\$
065/2012	000.602	17/07/2012	1.007,96
	000.696	30/08/2012	269,14
<b>TOTAL</b>	<b>1.277,10</b>		

b) pagamento de plantão extra a médico contratado pelo PSF para exercer atividades fora destes locais e além da carga horária de 40 horas semanais estabelecida na legislação para os médicos que compõem as equipes de saúde da família – ESF.

## PLANTÃO EXTRA

--	--	--	--

Nº DO PROCESSO	FOLHA PAGAMENTO	DE DATA TRANSFERÊNCIA	DA VALOR PELO PLANTÃO R\$
203/2011	Setembro/2011	04/10/2011	3.600,00
261/2011	Outubro/2011	28/10/2011	3.600,00
282/2011	Novembro/2011	06/12/2011	3.600,00
313/2011	Dezembro/2011	05/01/2012	3.600,00
009/2012	Janeiro/2012	08/02/2012	3.600,00
<b>TOTAL</b>			<b>18.000,00</b>

O rol de despesas apontadas como não elegíveis com recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica não é exaustivo, dado o caráter amostral da análise procedida. Cabe, portanto, à Secretaria Municipal de Saúde reavaliar os controles internos administrativos, analisando todas as despesas efetuadas, para averiguar e evitar ocorrências que devam ser resarcidas.

Ressalta-se que, embora os gastos supracitados refiram-se a ações de saúde, os recursos da atenção básica não devem ser utilizados em substituição às demais fontes de recursos previstos no orçamento do Município, devidamente vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*"O presente procedimento realizado visa sempre o INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO, sendo assim deve também se levar em conta para os fatos nos termos do ART 1º CF que trata da DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, bem como normas inseridas no próprio ART 3º da CF que trata das AÇÕES AFIRMATIVAS, na BUSCA do bem comum e uma vez que o próprio princípio da legalidade, que encabeça a relação das prescrições gerais e abstratas inscritas no mencionado art. 37 da nossa Lei Fundamental, ao estipular que o administrador tem sua vontade submetida à lei - dentro da ideia de "interesse público" - também temo objetivo de atender o interesse da sociedade, tanto é que a "lei" caracteriza-se por ser uma prescrição geral, imperativa, impessoal e abstrata, um veículo em serviço da sociedade como um todo. Quer-se dizer, com isso, que o princípio da legalidade não está dissociado da ideia de atender ao interesse público, e nem poderia ser diferente.*

*Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os documentos a ser analisados:*

*Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA em especial as PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO se faz através de ATOS ADMINISTRATIVOS, uma vez que assim encontra-se definido na norma LEGAL, desta maneira é preciso entender que os ATOS ADMINISTRATIVOS exercidos pela ADMINISTRAÇÃO em especial os ATRIBUTOS DO ATO*

*ADMINISTRATIVO na sua forma de TIPICIDADE deve estar de acordo com a LEI, uma vez que a ADMINISTRAÇÃO só pode fazer o que tiver amparo LEGAL.*

*Verifico que no intuito de cumprir com as normas referentes aos elementos do ato administrativo, em especial a sua MOTIVAÇÃO E FINALIDADE. Sendo assim nos termos acima a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA sentido estrito já que se refere atos do EXECUTIVO, para a formalização do presente procedimento leva em conta também tanto o INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO como SECUNDÁRIO, portanto a presente MOTIVAÇÃO do ATO ADMINISTRATIVO realizado encontra-se nas razões de fato e de direito acima expostos já que tanto os fatos quanto os fundamentos inseridos é justamente o que ensejaram a administração a sua prática e que esta MOTIVAÇÃO também é baseado o ESTADO DEMOCRÁTIVO DE DIREITO que tem este Princípio definido na LEI 9784/99 ART 2º bem como no ART 50 uma vez que diz que a MOTIVAÇÃO só é obrigatória nos casos previstos em LEI, já que para a DOUTRINA majoritária é um DEVER.*

*Também como meio de dar legalidade ao procedimento realizado, uma vez que a ADMINISTRAÇÃO sentido estrito deve observar a LEI e todos os Princípios.*

*O presente procedimento adotado pela ADMINISTRAÇÃO também tem fundamento na TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES, que é reconhecido pelo STF, uma vez que os MOTIVOS apresentados pela prática dos atos administrativos devem ser VERDADEIROS e EXISTENTES, caso contrário poderiam ser inexistentes, sendo assim verifica-se que a MOTIVAÇÃO do ato administrativo praticado corresponde a FATOS VERDADEIROS já que se for falso é insanável portanto os documentos juntados comprovam a regularidade do ato exigido no item "Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica".*

*A FINALIDADE segundo HELI LOPES é sinônimo de IMPESSOALIDADE, para CELSO ANTONIO diz que é intrínseca a LEI.*

*A FINALIDADE em sentido amplo é o interesse público devidamente mencionado acima, em sentido estrito é o efeito jurídico mediato é o que a administração pretende ao praticar o ato que no presente caso é justamente dar cumprimento a LEI FEDERAL acima já mencionada.*

*O presente procedimento realizado pela ADMINISTRAÇÃO em especial o interesse público secundário e primário, que possibilitam que tanto o interesse público PRIMÁRIO ou SECUNDÁRIO, possa ser melhor desempenhado pela ADMINISTRAÇÃO, bem como uma vez que o Direito Administrativo, encontra-se em sentido amplo, fazendo parte do Direito Público Interno, que tem como objeto a busca pelo bem da COLETIVIDADE e pelo INTERESSE PÚBLICO acima especificado.*

*Desta forma esperamos ter sanado o procedimento acima especificado no ITEM "Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica" mediante os fatos e fundamentos inseridos no direito administrativo." (SIC)*

#### **Análise do Controle Interno:**

Em nenhum momento em sua manifestação o gestor se preocupou em esclarecer e/ou demonstrar os motivos efetivos da realização de forma indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica, tampouco informou quanto a possíveis providências a serem tomadas para elucidar o fato apresentado.

##### **2.1.1.2. Constatação:**

Pagamento de despesas de cunho administrativo com recursos do Bloco da Atenção Básica.

**Fato:**

No mesmo sentido da Constatação anterior, foram verificados gastos com recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde, que deveriam custear despesas relacionadas a ações e atividades finalísticas de atenção primária em saúde, para custear despesas de cunho administrativo, as quais deveriam ser pagas com outras fontes de recursos. Os gastos impróprios decorreram de:

- a) pagamento de diárias a servidora efetivada com cargo de agente de limpeza para realização de curso fora do município.

**DIÁRIAS**

<b>Nº DO PROCESSO</b>	<b>Nº MEMORANDO</b>	<b>DATA</b>	<b>VALOR R\$</b>
274/2011	272/GAF/FMS/11	21/11/2011	300,80
307/2011	303/GAF/FMS/11	14/12/2011	300,80
005/2012	007/GAF/FMS/12	13/01/2012	300,80
023/2012	031/GAF/FMS/12	10/02/2012	300,80
036/2012	052/GAF/FMS/12	08/03/2012	300,80
070/2012	087/GAF/FMS/12	13/04/2012	300,80
094/2012	116/GAF/FMS/12	04/05/2012	300,80
126/2012	146/GAF/FMS/12	08/06/2012	300,80
160/2012	190/GAF/FMS/12	13/07/2012	300,80
198/2012	246/GAF/FMS/12	24/08/2012	300,80
213/2012	269/GAF/FMS/12	14/09/2012	300,80
<b>TOTAL</b>			<b>3308,80</b>

- b) pagamentos de diárias a servidores para realização de serviços administrativos como instalação de sistema de folha de pagamento e reuniões da Secretaria Municipal de Saúde.

**DIÁRIAS**

<b>Nº DO PROCESSO</b>	<b>Nº MEMORANDO</b>	<b>DATA</b>	<b>VALOR R\$</b>
215/2011	234/GAF/FMS/11	03/11/2011	75,20
285/2011	283/GAF/FMS/11	23/11/2011	188,00
289/2011	284/GAF/FMS/11	28/11/2011	75,20
291/2011	287/GAF/FMS/11	01/12/2011	75,20
<b>TOTAL</b>			<b>413,60</b>

c) abastecimento de veículos que são utilizados de forma indiscriminada pela Secretaria Municipal de Saúde – conforme relação de veículos disponibilizados no Ofício nº 273/SEMSAU/2012, portanto, não destinados exclusivamente à Atenção Básica.

#### **COMBUSTÍVEIS**

<b>Nº DO PROCESSO</b>	<b>Nº NOTA FISCAL</b>	<b>DATA</b>	<b>VALOR R\$</b>
029/2011	000.477	30/09/2011	349,60
	000.267	07/10/2011	471,69
	000.480	10/04/2012	281,70
<b>TOTAL</b>	<b>1.102,99</b>		

d) pagamento de locação de sistemas de vigilância via rádio.

#### **VIGILÂNCIA**

<b>Nº DO PROCESSO</b>	<b>Nº ORDEM DE PAGAMENTO</b>	<b>DATA</b>	<b>VALOR R\$</b>
	198/1	16/07/2012	1.769,24

044/2012	198/2	31/07/2012	1.769,24
	198/3	03/09/2012	1.769,24
<b>TOTAL</b>			<b>5.307,72</b>

O rol de despesas apontadas como não elegíveis com recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica não é exaustivo, dado o caráter amostral da análise procedida. Cabe, portanto, à Secretaria Municipal de Saúde reavaliar os controles internos administrativos, analisando todas as despesas efetuadas, para averiguar e evitar ocorrências que devam ser resarcidas.

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

A manifestação referente a esta Constatatação é a transcrição exata da mesma justificativa descrita na Constatatação *"Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica."*

#### **Análise do Controle Interno:**

O gestor repetiu na íntegra a manifestação apresentada na Constatatação *"Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica."*. Da mesma forma, não houve preocupação pelo gestor em elucidar os fatos apontados. Nenhum gasto indevido com os recursos do Bloco de Atenção Básica foi esclarecido e nem soluções foram apresentadas para sanar as irregularidades.

#### **2.1.1.3. Constatatação:**

Recursos para custeio da atenção básica aplicados indevidamente em pagamento de servidores não exclusivos do Bloco de Atenção Básica e/ou que não exercem funções finalísticas de saúde.

#### **Fato:**

A Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO, considerando-se o período de verificação de outubro de 2011 a setembro de 2012, utilizou-se indevidamente de recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica para fazer frente à remuneração de servidores que não são exclusivos do Bloco de Atenção Básica e também voltados a ações e atividades não-finalísticas da saúde, a saber:

- Agentes de Portaria e Vigilância, nos seguintes valores:

Nº PROCESSO	MÊS DA FOLHA DE PAGAMENTO	VALOR R\$*
206/2011	Setembro/2011	1.500,18

259/2011	Outubro/2011	1.516,63
283/2011	Novembro/2011	1.794,42
314/2011	Dezembro/2011	1.211,57
299/2011	13º salário/2011	1.505,85
010/2012	Janeiro/2012	2.130,79
030/2012	Fevereiro/2012	2.047,43
049/2012	Março/2012	1.947,47
078/2012	Abril/2012	646,04
101/2012	Maio/2012	1.401,58
139/2012	Junho/2012	1.407,20
168/2012	Julho/2012	1.818,49
192/2012	Agosto/2012	845,68
216/2012	Setembro/2012	851,42
<b>TOTAL</b>		<b>20.624,75</b>

\*Valores referentes à remuneração líquida

- **Agentes de Limpeza e Conservação**, nos seguintes valores:

Nº PROCESSO	MÊS DA FOLHA DE PAGAMENTO	VALOR R\$*
206/2011	Setembro/2011	2.723,33

259/2011	Outubro/2011	2.654,80
283/2011	Novembro/2011	2.596,39
314/2011	Dezembro/2011	3.083,43
299/2011	13º salário/2011	3.468,48
010/2012	Janeiro/2012	2.599,47
030/2012	Fevereiro/2012	2.528,22
049/2012	Março/2012	2.404,72
078/2012	Abril/2012	2.892,46
101/2012	Maio/2012	2.378,88
139/2012	Junho/2012	1.642,45
168/2012	Julho/2012	1.503,95
192/2012	Agosto/2012	2.091,36
216/2012	Setembro/2012	2.104,83
<b>TOTAL</b>		<b>34.672,77</b>

\*Valores referentes à remuneração líquida

- **Motoristas** ainda que prestem serviços na área da saúde, mas não exclusivos do Bloco de Atenção Básica, nos seguintes valores:

Nº PROCESSO	MÊS DA FOLHA DE PAGAMENTO	VALOR R\$*
206/2011	Setembro/2011	1.350,49

259/2011	Outubro/2011	1.102,05
283/2011	Novembro/2011	1.105,14
314/2011	Dezembro/2011	1.146,83
299/2011	13º salário/2011	991,15
010/2012	Janeiro/2012	1.650,51
030/2012	Fevereiro/2012	726,74
049/2012	Março/2012	693,91
078/2012	Abril/2012	2.348,78
101/2012	Maio/2012	1.228,07
139/2012	Junho/2012	1.503,06
168/2012	Julho/2012	1.228,07
192/2012	Agosto/2012	1.467,25
216/2012	Setembro/2012	1.131,24
<b>TOTAL</b>		<b>17.673,29</b>

\*Valores referentes à remuneração líquida

- **Chefe de Seção, Agente Administrativo e Gari**, nos seguintes valores:

Nº PROCESSO	MÊS DA FOLHA DE PAGAMENTO	VALOR R\$*
206/2011	Setembro/2011	1.906,27

259/2011	Outubro/2011	1.906,27
283/2011	Novembro/2011	1.903,67
314/2011	Dezembro/2011	1.935,55
299/2011	13º salário/2011	1.887,99
010/2012	Janeiro/2012	1.943,64
030/2012	Fevereiro/2012	1.949,64
049/2012	Março/2012	1.891,79
078/2012	Abril/2012	2.065,23
101/2012	Maio/2012	2.065,23
139/2012	Junho/2012	2.065,23
168/2012	Julho/2012	2.188,25
192/2012	Agosto/2012	2.188,25
216/2012	Setembro/2012	2.188,25
<b>TOTAL</b>		<b>28.085,26</b>

\*Valores referentes à remuneração líquida

- **Profissionais da Saúde (Médico, Auxiliares de Enfermagem, Bioquímico e Fisioterapeuta)**, que embora atuem na área de saúde, não estão vinculados a nenhuma Equipe de Saúde da Família, portanto, não exercem atividades exclusivas no Bloco de Atenção Básica, nos seguintes valores:

Nº PROCESSO	MÊS DA FOLHA DE PAGAMENTO	VALOR R\$*

206/2011	Setembro/2011	8.457,29
259/2011	Outubro/2011	11.242,90
283/2011	Novembro/2011	12.449,80
314/2011	Dezembro/2011	10.151,00
299/2011	13º salário/2011	11.780,30
010/2012	Janeiro/2012	11.996,10
030/2012	Fevereiro/2012	11.816,00
049/2012	Março/2012	11.672,00
078/2012	Abril/2012	11.927,70
101/2012	Maio/2012	12.287,70
139/2012	Junho/2012	13.609,90
168/2012	Julho/2012	10.797,70
192/2012	Agosto/2012	10.797,70
216/2012	Setembro/2012	11.710,20
<b>TOTAL</b>		<b>160.696,22</b>

\*Valores referentes à remuneração líquida

Os valores apresentados nos quadros acima não contemplam os descontos nos proventos de parcelas como previdência, empréstimos consignados, impostos retidos na fonte, dentre outros porventura recolhidos com recursos da atenção básica – PAB Fixo.

Sobre a utilização dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde, o Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão nº 600/2000 - Plenário, item 8.3.2, deliberou:

*"na hipótese de aplicação na cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e nas demais ações de saúde, os recursos federais devem financiar despesas correntes, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964, exclusivamente para manutenção da assistência"*

*ambulatorial e hospitalar, das demais ações de saúde e dos órgãos, unidades e entidades que as realizam, não sendo cabível sua destinação a setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não diretamente vinculados à execução de tais ações. Desse modo, o custeio com recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica é cabível somente para categorias funcionais tais como médicos, enfermeiros e agentes comunitários de saúde, desde que em efetivo exercício de suas atribuições e na atenção básica.*

*O rol de despesas apontadas como não elegíveis com recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica não é exaustivo, dado o caráter amostral da análise procedida. Cabe, portanto, à Secretaria Municipal de Saúde reavaliar os controles internos administrativos, analisando todas as despesas efetuadas, para averiguar e evitar ocorrências que devam ser resarcidas."*

Ressalta-se que, embora os gastos supracitados refiram-se a ações de saúde, os recursos da atenção básica não devem ser utilizados em substituição às demais fontes de recursos previstos no orçamento do Município, devidamente vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde.

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

A manifestação referente a esta Constatatação é a transcrição exata da mesma justificativa descrita na Constatatação "*Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica*".

#### **Análise do Controle Interno:**

Também para esta Constatatação o gestor repetiu na íntegra a manifestação apresentada na Constatatação "*Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica*". Desta forma, nenhuma informação e/ou esclarecimento foi apontado com a finalidade de sanar as irregularidades apresentadas.

### **2.2. PROGRAMA: 2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)**

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 2.2.1. 20AD - PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - SAÚDE DA FAMÍLIA <b>Objetivo da Ação:</b> Realizar acompanhamento sistemático utilizando as fiscalizações feitas por intermédio dos Sorteios Públicos de Municípios, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das Equipes de Saúde da Família ? ESF. Analisar o banco de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde ? CNES para identificar multiplicidade de vínculos, confrontando-o com a base de dados do SIAPE-DW ou da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215832	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2012 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Atuação Gestor Municipal Unidades Básicas de Saúde adequadamente estruturadas, materiais e equipamentos disponibilizados aos profissionais, profissionais selecionados e contratados conforme a legislação, dados inseridos corretamente no SIAB e CNES, atendimento prestado adequadamente às famílias, carga horária semanal cumprida pelos profissionais do PSF.	

#### **2.2.1.1. Constatatação:**

Equipe da Saúde da Família desativada, mas ainda recebendo recursos do Ministério da Saúde.

**Fato:**

O Piso de Atenção Básica - PAB Variável é um recurso destinado para a Atenção Básica, voltado à implementação de programas estratégicos do governo federal, como a Saúde da Família, Saúde Bucal, Núcleo de Apoio à Saúde da Família e o Programa de Melhoria e Acesso a Qualidade (PMAQ).

A Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011, que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica garante os recursos financeiros para compor o financiamento da atenção básica.

O Ministério da Saúde repassa mensalmente aos municípios o valor do incentivo financeiro para o custeio das Equipes de Saúde da Família (ESF), implantadas em conformidade com os critérios estabelecidos pela Política Nacional de Atenção Básica. Para o ano de 2012 os valores foram definidos pela Portaria nº 978/GM/MS, de 16 de maio de 2012.

Em consulta à base nacional do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CnesWeb verificou-se que no município de Mirante da Serra/RO constam instaladas três Equipes de Saúde da Família – ESF, Centro de Saúde Dr. Samuel Paulo Thomas, Unidade do PSF Narciso Ferreira e Centro de Saúde Padre Ezequiel. Também foi constatado em consulta ao site do Fundo Nacional de Saúde, e ainda no extrato bancário da conta corrente nº 14.508-x, Agência nº 4001-0 do Banco do Brasil, que o município vem recebendo repasse financeiro federal referente às três equipes acima citadas.

Ocorre que, na realização dos trabalhos de campo neste município, restou verificado que somente duas ESF estão implantadas e desenvolvendo suas atividades com atendimento à população, sendo que o Centro de Saúde Padre Ezequiel encontra-se desativado. Questionado a respeito deste fato, o Secretário Municipal de Saúde emitiu, em 23 de outubro de 2012, o Ofício nº 278/SEMSAU/2012 com a seguinte declaração:

*“... venho pelo presente informar que o Centro de Saúde Padre Ezequiel localizado no Assentamento Pe. Ezequiel foi desativado em julho de 2011 período em que foi realizada a auditoria do DENASUS neste município, logo após foi feita a exclusão da Unidade de Saúde no CNES na base municipal e encaminhado para o CNES base federal, a partir da competência de agosto/2011 e todas as competências posteriores à base local esta sendo enviada sem este estabelecimento de saúde, conforme pode ser visto pelo site do CNES no Menu Serviços Sumário de Cargas Estado/Município, no entanto o estabelecimento de Saúde ainda não foi excluído da base federal.”* (transcrição do original)

De fato, ao proceder consulta no Menu citado no referido Ofício, não consta no arquivo carregado e enviado em 09 de setembro de 2011 da base municipal para a base federal o estabelecimento Centro de Saúde Padre Ezequiel. Conclui-se, então, que desde esta data o município excluiu de sua base de dados esta unidade do PSF, sendo que o gestor não soube explicar os motivos pelos quais ainda consta na base federal esta ESF. Apesar deste fato, o município permaneceu silente e continuou recebendo, de forma indevida, incentivos financeiros referentes a três ESF, sendo que somente duas estavam efetivamente instaladas e com atendimento aos municípios.

Desta forma, desde setembro de 2011, foram recebidos indevidamente o montante de R\$ 128.035,00 (cento e vinte e oito mil e trinta e cinco reais), referentes aos valores destinados aos pagamentos da composição de 01 (uma) equipe do PSF.

Faz-se necessário, portanto, a atualização da base federal do CNES quanto aos dados relativos aos PSF do município de Mirante da Serra/RO para que proceda ao bloqueio de recursos financeiros relativos ao Centro de Saúde Padre Ezequiel, que não se encontra em funcionamento, e ainda a devolução dos recursos recebidos de forma indevida desde sua desativação.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*"Com relação a presente diferença apontada, onde a CGU alega que o valor de R\$ 128.035,00 foi recebido de forma indevida pelo MUNICÍPIO, segue a presente JUSTIFICATIVA, nos termos abaixo.*

*O simples fato do princípio do interesse público não ter sido objeto de catalogação expressa de parte do nosso legislador constituinte - que, ao construir a redação do artigo 37 da Constituição Federal, explicitou tão somente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo as premissas constitucionais regentes da Administração Pública - não quer dizer que ele não tenha sido contemplado. Muito antes pelo contrário, embora não haja referência específica, resta óbvio que sua adoção encontra implícita recepção em nosso ordenamento, assumindo, de igual parte, status constitucional, na medida em que, como vimos anteriormente, todas as ações adotadas pelo administrador público devem ter como motivação de fundo a obediência ao interesse da coletividade. Cumpre apresentar quais os suportes que autorizam nossa afirmação.*

*O próprio princípio da legalidade, que encabeça a relação das prescrições gerais e abstratas inscritas no mencionado art. 37 da nossa Lei Fundamental, ao estipular que o administrador tem sua vontade submetida à lei - dentro da ideia de "interesse público" - também tem o objetivo de atender o interesse da sociedade, tanto é que a "lei" caracteriza-se por ser uma prescrição geral, imperativa, impessoal e abstrata, um veículo em serviço da sociedade como um todo. Quer-se dizer, com isso, que o princípio da legalidade não está dissociado da ideia de atender ao interesse público, e nem poderia ser diferente.*

*Complementando tal ideia, cumpre aduzir que o princípio do interesse público não só subjaz o princípio da legalidade como, de certo modo, guarda estreita afinidade com os demais princípios que informam a atuação da Administração Pública em geral. A um, porque ao sustentarmos que o princípio da legalidade conforta interesse público, por conseguinte, estamos trabalhando com a ideia de que a noção de "interesse público" alcança os demais princípios, justamente pelo fato da legalidade estrita ter ampla abrangência e, consequentemente, estar francamente disseminada no âmbito do nosso regime jurídico-administrativo. Tanto é que a doutrina é tranquila ao afirmar que, sob a rubrica da "legalidade", pode-se enfeixar todos os demais princípios peculiares ao direito administrativo, sejam eles explícitos ou implícitos. A dois, porque, independentemente da aproximação do interesse público com a noção que se tenha de legalidade, aquele também encontra em seu interior amplo espectro de ação, abrangendo e tangenciando não só reflexa como diretamente os demais princípios, sendo indissociável para a compreensão e dimensionamento da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, preceitos que originariamente foram impostos ao administrador público pela Carta Federal. Nesse aspecto não há como dizer o contrário.*

*Tanto é que, como vimos a pouco, o regime jurídico - administrativo tem como um de seus assentos a supremacia do interesse público, circunstância que, por si só, já seria suficiente para demonstrar que o nosso sistema alberga, com todas as luzes, o princípio do interesse público ainda que não faça expressa referência e que, a priori, tal conclusão não seja lançada de plano. Percebe-se assim que, aos poucos, gradualmente, estamos situando o "interesse público" no nosso sistema de direito positivo.*

*RUI CIRNE LIMA<sup>1</sup>, na sua notável obra **Princípios do Direito Administrativo**, de certa forma, alberga o interesse público sob denominação outra, qual seja, o princípio de utilidade pública que, segundo sustenta, dá-nos, por assim dizer, o traço essencial do Direito Administrativo. A utilidade pública e a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade. Malgrado a correção das premissas, entendemos que ainda há de ser buscada uma explicação mais esclarecedora. E certamente há de haver uma que nos agrade.*

*A dificuldade em definir o que seja "interesse público", longe de representar abstração e*

*esvaziamento semântico, e decorrência não só da amplitude do seu campo de ação, mas, sobretudo, fruto da errônea percepção, não raras vezes idealizada, de que é possível encontrar uma noção fixa e imutável para a definição dos termos. Especialmente no que refere a este último aspecto, e de se ver que "interesse público" trata-se de um conceito indeterminado, que necessariamente precisa ser contextualizado. Contudo, consoante o ensinamento de Maria Lúcia Valle de Figueiredo, isto não implica em dizer que ele não detenha um núcleo mínimo de compreensão, sendo que sua conotação e denotação deverão ser extraídas das normas dos princípios informadores do ordenamento. Conclui a eminente jurista no sentido de que seu conceito será dado à luz do instituto, que se examina, e do próprio sistema. Desse modo, já sabemos, de certa forma, onde procurar os elementos para a precisa definição do princípio do interesse público.*

*Prosseguindo no estudo do tema, cumpre abordar um aspecto fundamental. Aprioristicamente, quando falamos em interesse público, no objetivo de facilitar sua compreensão - e até mesmo por força da tradição romântica em diferenciar o direito público do direito privado, dicotomia cada vez mais ultrapassada – o imaginamos como residente num compartimento estanque e distanciando do interesse privado, o que, na preciosa lição de Celso Antônio de Mello, se constitui num rematado equívoco.*

*Isto porque, nas judiciosas ponderações do aludido doutrinador, consta que o interesse público – como o interesse do todo, nada mais é do que uma forma, um aspecto, uma função qualificada do interesse das partes, ou seja, não há como se conceber que o interesse público seja contraposto e antinômico ao interesse privado, caso assim fosse, teríamos que rever imediatamente nossa concepção do que seja a função administrativa. A vetusta ideia de que os indivíduos devem servir para o Estado encontra-se há muito superada, de modo que a concepção hodierna caminha no sentido de que é o ente estatal que deve atender e servir aos interesses da coletividade, sendo esta a verdadeira razão fundante do pacto social<sup>2</sup>. Tomamos de empréstimo o acerto e a correção das conclusões alinhavadas pelo ilustre doutrinador, no intuito de perquirir o seguinte: "Poderá haver um interesse público que seja discordante do inexistente de cada um dos membros da sociedade?". Decerto que não.*

*Cumpre arrematar, enfim, o conceito do que seja "interesse público". O interesse público, portanto, nada mais é do que uma dimensão, uma determinada expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo. O aludido princípio obtém sua melhor definição mais uma vez por Celso Antônio de Mello<sup>3</sup>, que o cunhou como sendo o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente tem quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelos simples fato de o serem.*

*Malgrado a separação entre direito público e privado perdure até hoje, é de muito mais por razões meramente didáticas, cumpre observar que tal delimitação não encerra uma segregação absoluta e definitiva dos objetos enquadrados numa ou noutra categoria, razão pela qual devemos conceber o interesse público como resultado de uma simbiose entre o interesse particular ou pessoal qualificadamente considerado e as prerrogativas da Administração Pública. Embora possamos decompô-los, até mesmo para melhor discernir a função pública da atividade privada, o fundamental é que não percamos a compreensão do que seja o todo.*

*O que ocorre, e isso sim é preciso deixar bem claro, é que nem sempre a Administração atua em estrita obediência à finalidade pública e, consequentemente, em não o fazendo, desatende o interesse público. Embora goze de presunção de legitimidade, o simples fato de determinado ato administrativo ser concebido no ente estatal não quer dizer que, fatalmente, aconteça o que acontecer, ele irá realizar interesse público. Isto porque existe uma subdivisão importante, que fala em interesses primários e secundários da Administração, cujo exame, agora, se mostra oportuno.*

*Os interesses primários englobam a Administração Pública no real e genuíno exercício do seu ofício, como ente imparcial, enquanto que os interesses secundários são decorrência do desempenho das suas atividades de gestão, desta feita como certa parcialidade, não objetivando*

fins tão nobres, mas, isto sim, a própria sobrevivência ou higidez dos cofres públicos, ainda que isto potencialize afronta à lei.

Em mais uma primorosa lição de **Celso Antônio de Mello<sup>4</sup>**, cuja remissão é mais uma vez inevitável, superada a questão de considerar o interesse público como um interesse exclusivo do Estado, evita-se a errônea identificação do interesse público como sendo aquele externado pela entidade que representa o Estado, consistente em qualquer das pessoas jurídicas de direito público interno, na medida em que é imperioso reconhecer que, tal qual acontece com os cidadãos, existem meras individualidades que encarnam no Estado enquanto pessoa e, portanto, assemelham-se aos interesses de qualquer outro sujeito - com a diferença fundamental que, enquanto o particular pode fazer seu interesse individual, o Estado só poderá promover a defesa dos seus interesses particulares ("interesse secundário") quando estes não conflitarem com o interesse público propriamente dito ("interesse primário").

Na nossa modesta compreensão, digerindo as inteligentes conclusões encetadas pelo renomado doutrinador, a mesma distância que separa a "administração pública" do "governo", também afasta o "interesse primário" do "interesse secundário". Isto implica dizer que o interesse primário esta mais para a administração pública, assim como o interesse secundário esta mais para o governo, guardadas as devidas proporções. Enquanto aquele visa a atender as necessidades coletivas propriamente consideradas, este assume cunho político e, de certa forma, visa a atender os interesses relacionados à gestão do próprio ente estatal.

Sendo assim nos termos acima bem como na presente PLANILHA que segue em anexo, e sendo assim verifica-se que para dar continuidade nos programas do PSF, é repassado ao MUNICÍPIO um valor total de R\$ 24.735,00 enquanto os gastos para o funcionamento dos 02 PSF é no valor de R\$ 44.549,42, portanto verifica-se que a administração mesmo passando por problemas de ORÇAMENTO uma vez que o Município praticamente sobrevive de repasses do IR e do IPI, está custeado com dinheiro próprio a diferença de R\$ 19.814,42, ou seja de acordo com o PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE , que impõe a administração agir com bom senso, equilíbrio dentro do padrão da normalidade e a PROPORCIONALIDADE e o meio fim para alcançar este objetivo, não é justo que a administração que vem arcando com essa diferença tenha que devolver um valor de R\$ 128.035,00, uma vez que com os gastos além do que foram repassados pela UNIÃO, deve se analisar o INTERESSE PÚBLICO, que no presente caso é O PRIMÁRIO que beneficiou a COLETIVIDADE.

O próprio princípio da legalidade, que encabeça a relação das prescrições gerais e abstratas inscritas no mencionado art. 37 da nossa Lei Fundamental, ao estipular que o administrador tem sua vontade submetida à lei - dentro da ideia de "interesse público" - também tem o objetivo de atender o interesse da sociedade, tanto é que a "lei" caracteriza-se por ser uma prescrição geral, imperativa, impersonal e abstrata, um veículo em serviço da sociedade como um todo. Quer-se dizer, com isso, que o princípio da legalidade não está dissociado da ideia de atender ao interesse público, e nem poderia ser diferente.

#### **VALOR GASTO COM EQUIPE SAÚDE DA FAMÍLIA SEM SAÚDE BUCAL**

PROFISSIONAIS	QT.	VENCIMENTOS	ENCARGOS	TOTAL
MÉDICO	01	8.417,00	728,11	9.145,11
ENFERMEIRO	01	3.776,85	308,38	4.085,23

TÉCNICO ENFERMAGEM	DE 01	1.140,00	157,94	1.297,94
AG. ADMINISTRATIVO	01	1.050,00	147,11	1.197,11
AGENTE LIMPEZA CONSERVAÇÃO	DE E 01	750,00	110,93	860,93
<b>TOTAL</b>		<b>15.133,85</b>	<b>1.452,47</b>	<b>16.586,32</b>

*VALOR GASTO COM EQUIPE SAÚDE DA FAMÍLIA COM SAÚDE BUCAL*

PROFISSIONAIS	QT.	VENCIMENTOS	ENCARGOS	TOTAL
MÉDICO	01	8.417,00	728,11	9.145,11
ENFERMEIRO	01	3.776,85	308,38	4.085,23
TÉCNICO ENFERMAGEM	DE 01	1.140,00	157,94	1.297,94
AG. ADMINISTRATIVO	01	1.050,00	147,11	1.197,11
AGENTE LIMPEZA CONSERVAÇÃO	DE E 01	750,00	110,93	860,93
ODONTÓLOGO	01	3.321,00	408,87	3.729,87
AUX. ODONTÓLOGO	DE 01	990,00	140,42	1.130,42
<b>TOTAL</b>		<b>19.444,85</b>	<b>2.001,76</b>	<b>21.446,61</b>

*Valor repassado por equipe sem saúde bucal pelo ministério da saúde - 10.695,00*

*Valor repassado por equipe sem saúde bucal pelo ministério da saúde - 14.040,00" (sic)*

## **Análise do Controle Interno:**

Como relatado no fato, a Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011, aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). O Capítulo “DAS RESPONSABILIDADES” do Anexo I da referida Portaria dispõe que são responsabilidades comuns a todas as esferas de governo: “IV - contribuir com o financiamento tripartite da Atenção Básica;”.

Este mesmo Anexo I ainda traz a seguinte disposição:

*Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:*

*I - ...;*

*II - destinar recursos municipais para compor o financiamento tripartite da Atenção Básica;*

Portanto, verifica-se que o financiamento não deve ficar a cargo somente da esfera federal, cabendo também aos estados e municípios o financiamento em conjunto da Atenção Básica Municipal.

A legislação ainda dispõe de forma clara que o incentivo financeiro repassado pela esfera federal se refere ao custeio de Equipe de Saúde da Família - ESF **implantada** (grifo nosso) em conformidade aos critérios estabelecidos pela Política Nacional de Atenção Básica - Portaria nº 978/GM/MS, de 16 de maio de 2012. Ademais, de forma contrária à manifestação do gestor, a ESF é composta por médico, enfermeiro e técnico de enfermagem, e quando há ESF com saúde bucal esta é acrescida dos profissionais odontólogo e auxiliar. Os recursos repassados não são destinados ao custeio de agente administrativo e nem agente de limpeza e conservação como consta na planilha elaborada pela prefeitura.

Deste modo, restou comprovado que o município vem recebendo recursos de três ESF de forma indevida, uma vez que somente duas ESF estão implantadas, e ainda utilizando destes recursos para fazer cumprimento à legislação quanto à contribuição que lhe é devida para o financiamento conjunto, com a União e o Estado, da Atenção Básica Municipal.

### **2.2.1.2. Constatação:**

Descumprimento da carga horária semanal da jornada de trabalho pelos profissionais do Programa Saúde da Família.

#### **Fato:**

Durante a fiscalização do Programa de Saúde da Família - PSF no município de Mirante da Serra/RO foram realizadas consultas ao Sistema do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES para se obter informações quanto à possível vinculação dos profissionais da saúde com outros estabelecimentos de saúde e entidades. Após a consulta, verificou-se que, além dos vínculos com as Equipes de Saúde da Família – ESF, os profissionais possuíam outros vínculos, relacionados a seguir:

### **CENTRO DE SAÚDE NARCISO FERREIRA**

O profissional médico, código CNS nº 980016282275097 - (P.D.O.J), além do vínculo com a Unidade do PSF Narciso Ferreira, possui ainda dois vínculos com o Hospital Dra. Laura Maria Braga em Ouro Preto D’Oeste/RO, no total de 76hs semanais para os três estabelecimentos (conforme registro no CNES).

Apesar da previsão em seu contrato de trabalho a carga horária de 40hs semanais e de constar assinaturas na folha de ponto de segunda a sexta-feira, de 07:00 às 11:00 e de 13:00 às 17:00hs, constatou-se por meio de entrevistas junto aos usuários que não há atendimento médico em todos os dias da semana. Além disso, por meio do Ofício nº 275/SEMSAU/2012 de 23 de outubro de 2012, o secretário de saúde informou que nesta Unidade do PSF o atendimento médico se dá nas segundas, quintas e sextas-feiras, no horário de 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 17:00, totalizando 24hs semanais. O atendimento médico em três dias da semana nesta Unidade já vinha ocorrendo, tendo em vista que em análise da folha de ponto do antigo médico que pertencia à equipe do Narciso Ferreira, código CNS nº 980016280251875 – (A.A.S.G.), foi constatada a assinatura do ponto nas segundas, quartas e quintas-feiras.

Com relação à equipe de saúde bucal desta Unidade, única equipe em funcionamento nas unidades de PSF, também foi constatado o descumprimento da carga horária pelos dentistas. A princípio, o atendimento era realizado pelo profissional M.C.L.C., código CNS nº 201072654480004. Da análise da folha de ponto verificou-se a assinatura do ponto de segunda à sexta-feira, em horário corrido das 07:00 às 13:00hs, perfazendo, portanto, uma carga horária de 30hs semanais. Além de já estar sendo descumprida a carga horária de 40hs semanais, a prefeitura contratou em junho de 2012 outra cirurgiã dentista, S.G.R.D., ainda não registrada no CNES, onde na Cláusula Segunda do contrato de trabalho está previsto que: “*A prestação de serviços do(a) Empregado(a) destina-se a cobrir lacuna de mão de obra* (grifo nosso) na Secretaria Municipal de Saúde, exercendo o Cargo de Odontólogo – NSA II, setor do PSF”. Vê-se, portanto, que estão sendo utilizados recursos do PAB para pagamento de dois profissionais de saúde bucal para cumprir a carga horária estabelecida legalmente de apenas um profissional.

Também não é diferente com a enfermeira deste PSF, E.C.F., código CNS nº 980016281076457. Da análise de sua folha de ponto verificou-se a assinatura de segunda à sexta-feira, em horário corrido das 07:00 às 13:00hs, num total de 30hs semanais. Vale registrar que esta carga horária, 30hs semanais, é que está prevista no Termo de Posse da servidora.

### **UNIDADE DE SAÚDE DR.SAMUEL PAULO THOMAS**

Por meio do mesmo Ofício nº 275/SEMSAU/2012, o secretário de saúde informou que o atendimento médico nesta Unidade é realizado nas terças, quartas e quintas, das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 17:00. Este total de 24hs semanais é ratificado tendo em vista a verificação da assinatura da folha de ponto pela médica do PSF nos três dias da semana citados no Ofício. Além do vínculo com a Unidade de Saúde Dr. Samuel Paulo Thomas a médica A.C.S., CNS nº 204328733380018, possui ainda dois vínculos com estabelecimentos de saúde, sendo estes o Centro de Saúde Diferenciado de Tarilândia e o Posto de Saúde Gercy Garcia e Souza, os dois no município de Jaru, no total de 60hs semanais para os três estabelecimentos (conforme registro no CNES).

Diante destes fatos, observa-se que os profissionais do Programa de Saúde da Família – PSF não vêm cumprindo com a carga horária de 40hs, contrariando os dispositivos legais da Portaria nº 648/GM/MS, de 28 de março de 2006, alterada pela Portaria nº 2.027/GM/MS, de 25 de agosto de 2011, comprometendo, desta forma, o atendimento da Estratégia de Saúde da Família.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*“Pertinentes a esta constatação, temos a informar que estaremos notificando cada profissional que compõe as equipes para que os mesmos cumpram com a carga horária exigida pelo programa,*

*haja vista que temos dificuldades para o cumprimento da carga horária do profissional médico, pois não temos estes profissionais residindo no município os mesmos vem de outros municípios e também levando em conta a dificuldade de acesso a este município dos referidos profissionais, mas estaremos buscando medidas para cumprir as normas exigidas pela Portaria e para desta forma sanar esta impropriedade.*

*Conforme FATOS acima mencionados estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os fatos mencionados e a ser analisados:*

*Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” ... (a partir deste parágrafo a manifestação é a transcrição exata do 4º parágrafo em diante da Manifestação da Constatação “Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica”.*

#### **Análise do Controle Interno:**

A impropriedade encontrada foi ratificada pelo gestor sendo necessárias futuras verificações para se constatar a efetividade das ações a serem implementadas pela Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO com a finalidade de dar cumprimento à legislação referente à carga horária dos profissionais da Estratégia Saúde da Família.

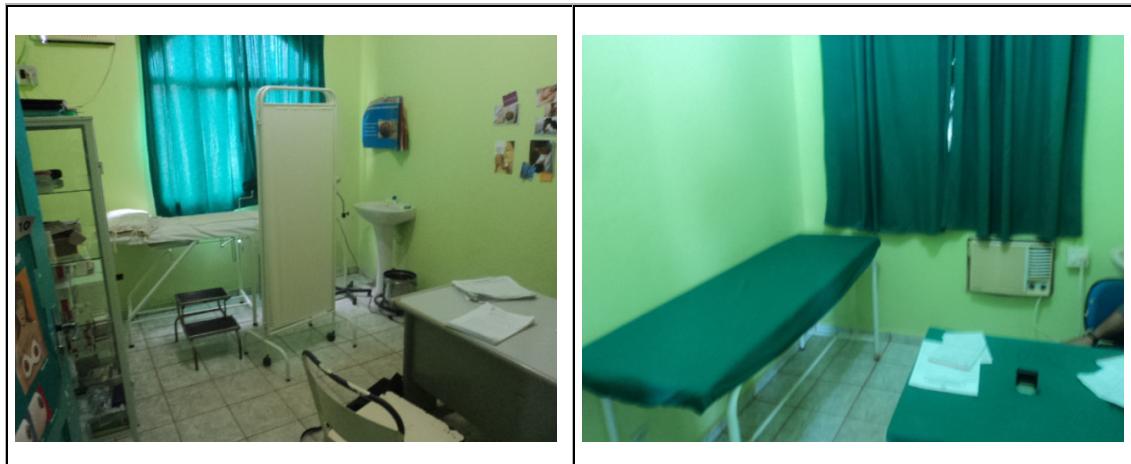
##### **2.2.1.3. Constatação:**

Deficiências na infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde.

##### **Fato:**

Com o intuito de avaliar as condições de atendimento básico à saúde, oferecidas à população, foram efetuadas visitas às Unidades Básicas de Saúde - UBS: CNES nº 2808498 – Unidade do PSF Narciso Ferreira, localizada na Rua Pernambuco – s/nº, Setor II, onde funciona o consultório odontológico da Equipe de Saúde Bucal - ESB; e no Centro de Saúde Dr. Samuel Paulo Thomas – CNES nº 2806525, localizado na Rua Brasil – nº 2004, Centro. Foram também realizadas entrevistas com profissionais de saúde e usuários. Com base nas informações obtidas, foram constatadas as seguintes deficiências ou falhas:

a) Na Unidade Narciso Ferreira constatou-se a ausência de sanitários nos consultórios médicos. Também verificou-se a inexistência da sala de procedimentos e curativos, sala de nebulização e de escovação. As condições de banheiros para atendimento ao público não são ideais tendo em vista que, além de um banheiro se encontrar interditado, para se ter acesso ao mesmo é preciso passar dentro do outro banheiro, impossibilitando, neste modo, a utilização simultânea dos dois locais. A cozinha da Unidade carece de adaptações, uma vez que a pia se encontra do lado de fora do imóvel e, como mostrado na foto abaixo, não atende às necessidades do PSF.



Consultórios médicos sem sanitários

	
Banheiro interditado	Banheiro localizado dentro de outro banheiro

	
Cozinha da Unidade	Pia utilizada na cozinha

b) No Centro de Saúde Dr. Samuel Paulo Thomas também foi verificado que o consultório médico não conta com sanitário, tão pouco possui sala de nebulização e sala de procedimentos e curativos.



Consultório médico sem sanitário

Constatou-se, portanto, a necessidade de adequações nas UBS de Mirante da Serra para que atendam ao Anexo I da Portaria GM/MS nº 2.488/2011, que trata da estrutura e funcionamento da atenção básica, e também ao Manual de Estrutura Física das UBS.

Ressalta-se, ainda, que em nenhuma das duas unidades citadas acima foi verificado a instalação de abrigo de resíduos sólidos, previsto na Portaria GM/MS nº 2.226/2009.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*“Pertinente a esta constatação, temos a informar que as Unidades de Saúde estão cadastradas no Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde no componente reforma, onde o procedimento licitatório já foi concluído conforme cópia da Nota de Empenho anexo, onde estará sendo realizada a reforma nas duas Unidades de Saúde e feito às devidas adequações na estrutura física das mesmas conforme segue em anexo as notas de empenho.*

*Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os documentos a ser analisados:*

*Cabe ressaltar que todos os ATOS”... (a partir deste parágrafo a manifestação é a transcrição exata do 4º parágrafo em diante da Manifestação da Constatação “Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica”.*

**Análise do Controle Interno:**

A Prefeitura Municipal informou que está tomando providências para realizar reformas necessárias em suas Unidades de Saúde com o intuito de melhorar as condições de atendimento básico à saúde oferecidas à população, concordando, deste modo, com as irregularidades apontadas.

**2.2.1.4. Constatação:**

Inconsistências nos registros de dados de profissionais de Saúde da Família no Sistema do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.

**Fato:**

Durante os trabalhos de fiscalização, verificou-se a inconsistência das informações registradas no Sistema do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES referentes às Equipes de Saúde da Família - ESF de Mirante da Serra/RO constantes da amostra. Em visitas às Unidades de Saúde vinculadas às equipes selecionadas, constatou-se que, em 100% das equipes fiscalizadas, o cadastro dos profissionais junto ao CNES encontrava-se desatualizado. Em resumo, foram identificadas as seguintes inconsistências:

- a) ESF Narciso Ferreira: o médico e o auxiliar de enfermagem registrados no SCNES já não fazem mais parte desta Equipe. Os profissionais atuais não estão registrados no Cadastro Nacional.
- b) ESF Dr. Samuel Paulo Thomas: também está desatualizado o registro para os cargos de enfermeira e auxiliar de enfermagem, onde ainda constam os profissionais que compunham a equipe desta Unidade. As atuais não estão registradas.

Vale registrar que no Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB a composição das equipes está registrada de forma correta.

Além deste fato, como já tratado em ponto anterior, consta no registro do CNES uma terceira ESF, o Centro de Saúde Padre Ezequiel. Ocorre que durante a fiscalização realizada no município verificou-se que esta equipe não está atuando, está desativada. Conforme Ofício nº 278/SEMSAU /2012, de 23 de outubro, este Centro de Saúde foi desativado em julho de 2011, tendo sido feita a exclusão desta Unidade na base municipal do CNES a partir da competência de agosto/2011. Em consulta à base municipal realmente foi verificado a exclusão do estabelecimento no CNES pela prefeitura, mas ela ainda consta quando realizada consulta no Cadastro Nacional. Como já tratado em ponto específico, a situação é agravada visto o município estar recebendo recursos financeiros referentes a três equipes de PSF, sendo que, na realidade, somente duas estão implantadas no município.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*“Pertinente a esta constatação, esta situação vem ocorrendo devido a Base Federal do CNES não estar sendo atualizada, mas conforme foi observado a Secretaria Municipal de Saúde realiza mensalmente o procedimento de atualização do CNES base Municipal e envia o arquivo para a base Federal, porém o mesmo não está sendo atualizado na Base Federal, motivo pelo qual está ocorrendo inconsistências nos registros dos dados dos profissionais das Equipes Saúde da Família, estaremos enviando um ofício a Coordenação Geral dos Sistemas de Informação do Ministério da Saúde, solicitando exclusão da equipe e a atualização da base de dados municipal do CNES.”*

*Conforme fatos e fundamento jurídico estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os documentos a ser analisados:*

*Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”... (a partir deste parágrafo a manifestação é a transcrição exata do 4º parágrafo em diante da manifestação da Constatação “Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica”.*

#### **Análise do Controle Interno:**

Foi informado pelo Município que o mesmo irá enviar um ofício para o Ministério da Saúde com a finalidade de sanar as irregularidades encontradas, portanto, ratificando o constatado.

**Ação Fiscalizada**

**Ação: 2.2.2. 20AE - PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS NA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE**

**Objetivo da Ação:** Apoio à assistência farmacêutica básica mediante transferência de recursos a estados e municípios destinados ao custeio dos medicamentos de uso na atenção básica presentes na RENAME vigente, além do custeio direto pelo MS das insulinas e contraceptivos.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215516	<b>Período de Exame:</b> 01/06/2011 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 115.594,16
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Garantir assistência farmacêutica no âmbito do SUS, promovendo o acesso da população aos medicamentos dos componentes básico da assistência farmacêutica.	

**2.2.2.1. Constatação:**

Ausência de comprovação da efetivação da contrapartida estadual ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica.

**Fato:**

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização n.º 0009/MIR/2012, de 01/11/2012 foi requerido à Prefeitura de Mirante da Serra/RO que informasse os valores recebidos ou medicamentos dispensados pelo Governo do Estado de Rondônia, a título de contrapartida estadual, relativa ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica, à qual se refere o art. 2º da Portaria GM/MS n.º 2.982, de 26 de novembro de 2009, determinando que o Governo do Estado aplique no programa o valor correspondente a **R\$ 1,86** por habitante/ano.

Em resposta, por meio do Ofício nº 286/SEMSAU/2012, datado de 07/11/2012, o Gestor municipal informou que o Estado não repassou medicamentos básicos ao município, no período de 01/01/2011 à 30/09/2011, conforme transcrição a seguir:

“2.3 – Informamos que no período o município não recebeu contrapartida Estadual do Programa de Assistência Farmacêutica, recebeu somente recursos referente ao co-financiamento Atenção Básica;

2.4 – Não ocorreu contrapartida estadual por meio de medicamentos durante o período;”

Em consulta ao sítio na internet do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, observa-se que a população do município de Mirante da Serra/RO em 2010 totalizava 11.878 habitantes. Dessa forma, consoante a legislação vigente, o Estado de Rondônia deveria ter aplicado no programa, no período de 01/01/2011 à 30/09/2012, a quantia de R\$ 34.980,71(trinta e quatro mil, novecentos e oitenta reais e setenta e um centavos) a título de contrapartida.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

A presente justificativa tem o dever de levar a esta controladoria as seguintes informações sobre a presente constatação:

Conforme foi informado através de Ofício, durante o período o Estado não repassou a contrapartida do Programa de Assistência Farmacêutica Básica, só repassou recurso referente a contrapartida do

Cofinanciamento da Atenção Básica, onde os recursos da Farmácia Básica e Cofinanciamento são repassados na mesma conta, onde só detectamos repasse de recursos no período solicitado referente ao cofinanciamento Atenção Básica, estaremos buscando informações junto ao Estado referente aos repasses da contrapartida do Programa de Assistência Farmacêutica se foi repassado algum recurso durante o período.

Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os documentos a ser analisados:

Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" ... (a partir deste parágrafo a manifestação é a transcrição exata do 3º parágrafo em diante da Manifestação da Constatação "Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica").

#### **Análise do Controle Interno:**

A constatação foi acatada, devendo a Prefeitura de Mirante da Serra buscar solução junto ao Governo do Estado de Rondônia quanto a disponibilização da contrapartida Estadual dos valores devidos referente ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica.

#### **2.2.2.2. Constatação:**

Ausência de comprovação da efetivação da contrapartida municipal ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica

#### **Fato:**

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização n.º 0009/MIR/2012, de 01/11/2012 foi requerido à Prefeitura de Mirante da Serra/RO que informasse os valores recebidos ou medicamentos dispensados pela município, a título de contrapartida municipal, relativa ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica, à qual se refere o art. 2º da Portaria GM/MS n.º 2.982, de 26 de novembro de 2009, determinando que o município de Mirante da Serra/RO aplique no programa o valor correspondente a R\$ 1,86 (um real e oitenta e seis centavos) por habitante/ano.

Em resposta, por meio do Ofício nº 286/SEMSAU/2012, datado de 07/11/2012, o Secretário Municipal de Saúde informou que o Estado não repassou medicamentos básicos ao município, no período de 01/01/2011 à 30/09/2012, conforme transcrição a seguir:

"2.5- O município não aplicou recurso próprio de contrapartida no Programa de Assistência Farmacêutica durante o período"

Em consulta ao sítio na internet do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, observa-se que a população do município de Mirante da Serra/RO em 2010 totalizava 11.878 habitantes. Dessa forma, consoante a legislação vigente, a Prefeitura de Mirante da Serra/RO deveria ter aplicado no programa, no período de 01/01/2011 à 30/09/2012, a quantia de R\$ R\$ 34.980,71(trinta e quatro mil, novecentos e oitenta reais e setenta e um centavos) a título de contrapartida.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

"A presente justificativa tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente constatação :

Conforme foi informado através de ofício o município durante o período não aplicou o recurso próprio de contrapartida do programa, devido a queda de receita e a necessidade de investimento em outras áreas prioritárias, fato que não ocasionou prejuízo da garantia do fornecimento/dispensação aos pacientes de forma efetiva e regular dos medicamentos constantes do elenco da assistência farmacêutica.

Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os documentos a ser analisados:

Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” ... (a partir deste parágrafo a manifestação é a transcrição exata do 3º parágrafo em diante da Manifestação da Constatação "Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica").

**Análise do Controle Interno:**

Não acatamos a justificativas pois a prefeitura não apresentou solução para o saneamento da impropriedade.

**2.2.2.3. Constatação:**

Não utilização do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica - HÓRUS- ou outro sistema similar que contemple as informações necessárias para o acompanhamento do programa.

**Fato:**

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização n.º 0009/MIR/2012, de 01/11/2012 foi requerido à Prefeitura de Mirante da Serra/RO que informasse sobre a utilização do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica – HÓRUS.

Em resposta, por meio do Ofício n° 286/SEMSAU/2012, datado de 07/11/2012, o Secretário Municipal de Saúde informou que a Secretaria Municipal de Saúde não utilizou o sistema HÓRUS, no período objeto dos exames, de 01/01/2011 à 30/09/2012, conforme transcrição a seguir:

"2.1 – Informamos que o município não utiliza nenhum programa informatizado para o controle e distribuição de medicamentos da farmácia básica, somente feito através de fichas de prateleira;"

**Manifestação da Unidade Examinada:**

A presente justificativa tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente constatação :

"Pertinente a esta Constatação a Secretaria Municipal de Saúde, aderiu ao Sistema HORUS, já enviou o termo de adesão e está aguardando a capacitação dos profissionais para a implantação e operacionalização do sistema, com previsão de até o mês de fevereiro de 2013, já está com o sistema implantado e em funcionamento.

Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os documentos a ser analisados:

Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” ... (a partir deste parágrafo a manifestação é a transcrição exata do 3º parágrafo em diante da Manifestação da Constatação "Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica").

## Análise do Controle Interno:

A Prefeitura de Mirante da Serra assinou Termo de Adesão ao Sistema Hórus em Julho de 2012, contudo até a presente data o sistema não tinha sido implementado no município. Sendo assim, acatamos parcialmente a justificativa apresentada, haja vista que ainda não foram adotadas providências no sentido de colocar em operacionalização o referido sistema.

### **2.2.2.4. Constatação:**

Aquisição de medicamentos não referenciados como componentes da atenção básica no valor de R\$ 14.360,06 (quatorze mil, trezentos e sessenta reais e seis centavos), pagos com recursos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica.

#### **Fato:**

Mediante análise, por amostragem, das notas de empenho, notas fiscais, ordens bancárias, cópias de cheques e dos extratos bancários referentes aos recursos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica (C/C nº. 14.505-X, agência 4001-0, do Banco do Brasil), relativos ao período de 01/01/2011 a 31/09/2012, constatou-se a aquisição de medicamentos e insumos, os quais não fazem parte da Portaria GM/MS nº 4.217/2010. Os materiais adquiridos indevidamente estão detalhados na tabela a seguir:

Processo	Objeto	Data do pagamento	Documento	Valor
277/2011	Aquisição de medicamentos de uso excepcional para pacientes com diabetes	27/03/2012	554001000009858	R\$ 6.598,86
157/2012	Aquisição de medicamentos de uso excepcional	31/07/2012	554001000009248	R\$ 7.761,20

A análise dos dados evidencia despesas no montante de R\$ 14.360,06 (quatorze mil, trezentos e sessenta reais e seis centavos) em objetos que não compõem o elenco da farmácia básica, caracterizando um desvio na finalidade do programa.

A relação dos medicamentos adquiridos é a seguinte:

Aquisição da empresa Camargo e Scessel Ltda – ME CNPJ 15.837.057/0001-17 de 30/12/2011, processo 277/2011.

Descrição	Quantidade	Valor unitário	total
DUO-TRAVATAN(0,04+ 5MG SOL.OFTL GOTAS 2.5 ML	20	R\$101,05	R\$ 2.021,00
CETOROLACO TROMETAMOL (0,5% SOL. OFTALMICA)	14	R\$ 20,69	R\$ 289,66
AZORGA SUSP. COLÍRIO 5 ML	12	R\$ 52,90	R\$ 634,80
TARTARATO DE BRIMONIDINA (0,2%) 5ML	12	R\$ 67,75	R\$ 453,00
<b>FAROSEQ (12 mcg 60 cs+400mcg 60cs)</b>	10	R\$ 105,75	R\$ 1.057,50
URSACOL (300mg cx.c/30)	13	R\$ 116,20	R\$ 1.510,60
ESPIRONOLACTONA 25mg cx. c/30	18	R\$ 13,35	R\$ 240,30
CAVERDILOL 25 mg 15 comp	16	R\$ 24,50	R\$ 392,00
		<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 6.598,86</b>

Aquisição da empresa Camargo e Scessel Ltda – ME CNPJ 15.837.057/0001-17 de 24/12/2011, processo 157/2012.

Descrição	Quantidade	Valor unitário	total
DUO-TRAVATAN(0,04+ 5MG SOL.OFTL GOTAS 2.5 ML	06	103,00	618,00
TEINA 10 mg 30 CPS.	09	59,00	531,00
ALTHAPIL SAB. 125 mg	09	27,30	245,70
EPIDRAT ULTRA 200G	09	112,00	1.008,00
EPIDRAT ROSTO 60G	09	67,90	611,10

ÁCIDO URSO DESOXIPÓLICO 300 MG	16	117,80	1.884,80
ALPHAGAN Z COLÍRIO 5ml	10	32,50	325,00
AZORGA SUSP. COLÍRIO 5 ML	10	53,95	539,50
FAROSEQ (12 mcg 60 cs+400mcg 60cs)	06	107,00	642,00
DIOSMINA HISPIRICLINA 30 COMP.	06	44,00	264,00
CITRATO NUS DEXA	08	40	320,00
COMBICENT AEROSOL 200 DOSES	10	32,77	327,70
NORIPURUM 1 ML	30	9,98	299,40
TARGIFAR COMP. 16	05	29,00	145,00
		TOTAL	7.761,20

**Manifestação da Unidade Examinada:**

A presente justificativa tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente constatação :

"Pertinente a esta constatação, o fato ocorreu devido a Secretaria Municipal de Saúde não dispor de orçamento e recurso próprio em outra programação e estes medicamentos serem de extrema necessidade para atender os pacientes, onde alguns destes medicamentos tinham solicitação judicial para a aquisição dos mesmos com prazo determinado conforme copia anexa.

Esclarecemos que dois itens dos medicamentos relacionados fazem parte do componente básico da Assistência Farmacêutica sendo eles Espironolactona 25mg e Caverdilol 25m, também deve se levar em conta para os fatos realizados dignidade da pessoa humana, bem como normas inseridas no próprio ART 3º da CF que trata das ações afirmativas , na busca do bem comum e uma vez que o próprio princípio da legalidade, que encabeça a relação das prescrições gerais e abstratas inscritas no mencionado art. 37 da nossa Lei Fundamental, ao estipular que o administrador tem sua vontade submetida à lei - dentro da idéia de "interesse público" - também tem o objetivo de atender o interesse da sociedade, tanto é que a "lei" caracteriza-se por ser uma prescrição geral, imperativa, impersonal e abstrata, um veículo em serviço da sociedade como um todo. Quer-se dizer, com isso, que o princípio da legalidade não está dissociado da idéia de atender ao interesse público, e nem poderia ser diferente.

Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os documentos a ser analisados:

Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" ... (a partir deste parágrafo a manifestação é a transcrição exata do 3º parágrafo em diante da Manifestação da

Constatação "Realização indevida de despesas relacionadas a ações de média e alta complexidade em saúde utilizando recursos do Bloco de Atenção Básica").

#### Análise do Controle Interno:

Acatamos parcialmente a justificativa, deixando de glosar os medicamentos Espironolactona 25mg e Carvedilol 25m , o qual subtraímos do valor proposto na planilha em R\$ 632,30 (seiscentos e trinta e dois reais e trinta centavos), permanecendo glosado o valor de R\$ 13.727,76 (treze mil, setecentos e vinte e sete reais, setenta e sete centavos).

### 3. MINISTÉRIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 24/12/2005 a 19/06/2011:

- \* TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)
- \* SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
- \* ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

#### Detalhamento das Constatações da Fiscalização

##### 3.1. PROGRAMA: 2019 - BOLSA FAMÍLIA

Ação Fiscalizada	
<b>Ação:</b> 3.1.1. 8442 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)	
<b>Objetivo da Ação:</b> Dados cadastrais dos beneficiários atualizados; renda per capita das famílias em conformidade com a estabelecida na legislação do Programa; cumprimento das condicionalidades das áreas da educação e saúde; Programas/Ações municipais complementares ao Bolsa Família; e Instância de Controle Social do Programa atuante.	

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201216057	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 31/07/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 3.123.708,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Prefeituras Famílias pobres e extremamente pobres do município cadastradas no Cadúnico; Listas de beneficiários do PBF divulgada; Programas sociais complementares disponibilizados às famílias beneficiárias; Técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades designados e atuantes; Registro do acompanhamento das condicionalidades efetuado nos sistemas informatizados; Existência de um órgão de controle social atendendo ao critério de intersetorialidade e paridade entre governo e sociedade.	

##### 3.1.1.1. Constatação:

Inexistência da Instância de Controle Social no Município de Mirante da Serra/RO

**Fato:**

De acordo com informações verbalmente fornecidas pela Secretaria de Trabalho e Ação Social, bem como pelo coordenador do Programa Bolsa Família, o Município de Presidente Mirante da Serra/RO não constituiu formalmente a Instância de Controle Social – ICS. Dessa forma, do ponto de vista social, a fiscalização, com relação às condicionalidades, cadastramento das famílias no cadastro único, gestão dos benefícios do PBF, bem como da oferta de programas e ações complementares ao programa, estão prejudicadas. Segundo o coordenador e a secretaria de ação social o controle é exercido pela própria equipe do PBF.

Tal situação contraria o disposto no § 6º do artigo 8º e o artigo 9º, ambos da Lei nº 10.836, de 09/01/2004, bem como o artigo 29 do Decreto nº 5.209, de 17/09/2004.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação

**Análise do Controle Interno:**

Não se aplica

**3.1.1.2. Constatação:**

Falhas no fluxo de alimentação do Sistema Projeto Presença, utilizado para o acompanhamento da condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família

**Fato:**

Por meio de análise dos diários escolares, disponibilizados pela Escola Estadual de Ensino Fundamental Florizel Lamego Ferrari, bem como mediante verificação da Ficha de Preenchimento da Frequência Escolar do Projeto Presença, constatou-se divergências de informações relativas ao ano (série escolar) em 05 (cinco), dos 07 (sete) alunos integrantes da amostra, matriculados naquele estabelecimento, conforme demonstrado na tabela seguinte:

NIS do Aluno	DIVERGÊNCIAS ENCONTRADAS	
	ANO (SÉRIE) REGISTRADO NOS FORMULÁRIOS PROJETO PRESENÇA	ANO (SÉRIE) ENCONTRADO NO DIÁRIO ESCOLAR
20.473.075.528	6º ano	5º ano
20.473.407.420	5º ano	7º ano
16.641.779.573	7º ano	9º ano
16.616.241.077	7º ano	9º ano
20.370.896.445	*	9º ano

\* Não consta no Projeto Presença

Com relação à aluna de NIS 20.370.896.445 constatou-se que, apesar de constar sua matrícula nos diários escolares de estabelecimento, ela não está inclusa no Projeto Presença, dado que não foram encontrados registros nas fichas disponibilizadas para análise.

## **Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 499/SEMUG/2012, de 11/12/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação:

*“Vimos através do presente justificar que a situação em relação ao Ano de estudo encontra-se desta forma: NIS 20.473.407.528.....7º ANO; NIS 20.473.407.420.....7º ANO; NIS 16.641.779.573.....9º ANO; NIS 16.616.241.077.....9º ANO*

*Em relação a aluna NIS 20.370.896.445 esta sim inclusa no Projeto Presença. Segue em anexo a listagem dos mesmos.”*

### **Análise do Controle Interno:**

A manifestação do gestor comprova a inconsistência apontada no relatório preliminar em relação à série de quatro alunos. No que se refere à aluna não localizada nas fichas do Projeto Presença disponibilizadas para análise, a informação foi corrigida, de forma que nas novas fichas apresentadas anexas às justificativas consta a aluna citada. Apesar das justificativas apresentadas e das providências adotadas para corrigi-las, deve-se ressaltar que essas medidas somente foram tomadas depois de detectadas pela equipe de fiscalização da CGU e não a partir de ações de iniciativa do Município, o que, de certa maneira, revela deficiências no acompanhamento das condicionalidades de responsabilidade da gestão municipal em relação ao Programa. Por essa razão mentem-se a constatação em relatório.

#### **3.1.1.3. Constatação:**

Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa.

#### **Fato:**

Por meio do cruzamento de dados do CadÚnico referente ao mês de junho de 2012, da folha de pagamento PBF de julho de 2012 com a RAIS, cujo parâmetro utilizado foi o de renda per capita familiar maior que meio salário mínimo, verificou-se que 20 (vinte) servidores do Município de Mirante da Serra/RO são beneficiários do Programa Bolsa Família. Tendo em vista que os dados da RAIS referem-se ao último trimestre de 2011, solicitou-se, por meio da Solicitação de Fiscalização – SF 007/MIR2012, de 24/10/2012, que o Município informasse a permanência dos beneficiários relacionados na condição de servidores, e, em caso positivo disponibilizasse as folhas de pagamento se todos os integrantes da relação. Por meio do Ofício nº 446/2012 de 25/10/2012, a Prefeitura informou e disponibilizou documentos que comprovam que 17 (dezessete) dos relacionados permanecem como servidores do Município de Mirante da Serra/RO e 01(um) é servidor do Município de Nova União/RO.

Verificou-se que, dentre os 17 (dezessete) ainda servidores, 12 (doze) encontram-se recebendo normalmente o benefício do PBF, apesar de suas rendas familiares ultrapassarem os limites estabelecidos na legislação que regulamenta o programa para que essas famílias permaneçam nessa condição. Outros dois servidores permanecem na condição de beneficiários, porém seus pagamentos encontram-se bloqueados. Os outros 02 (dois) já tiveram seus benefícios cancelados. Com relação ao servidor do Município de Nova União/RO o benefício está sendo pago normalmente.

Portanto, 15 (quinze) beneficiários do Programa Bolsa Família permanecem indevidamente no PBF, sendo 14 quatorze do próprio município e 01(um) do Município de Nova União, conforme relação de NIS a seguir: 16375709599, 20975869250, 16143429406, 20769545011, 16375631239, 16165370854, 17067953322, 16497878042, 12768148654, 16111941141, 20473409067, 19033835846, 16122201376, 20346947787, 12452944973,

Além dos casos já citados acima também foram constatados outros dois beneficiários PBF, cujos nº de NIS são 16025903914 e 16629445210 são servidores do Fundo Municipal de Saúde de Mirante

da Serra e percebem remuneração acima do que a legislação estabelece para que se permaneça como beneficiário do Programa. Frise-se ainda que no grupo familiar da servidora de NIS 16025903914 existe outro beneficiário, de NIS nº 16290537092, que obtém rendimentos provenientes de vínculo com a iniciativa privada, conforme se verificou mediante consulta na RAIS. Somadas as rendas dos dois componentes do núcleo familiar, a renda per capita alcança aproximadamente R\$ 333,00 (trezentos e trinta e três reais) mensais. Segue abaixo tabela com os dados dos 17 servidores:

CÓDIGO FAMILIAR	NIS Nº	SERVIDORES MUNICIPAIS		RAIS		Data Admissão Trabalhista
		CADÚNICO	Per Capita	Per Capita	Capita	
		Data Última Atualização	Per Familiar	Per Familiar	Capita	
1057849669	16025903914	05/03/2008	57,14	333,00	03/09/1993	
631421394	16122201376	02/03/2012	0	128,80	07/04/2011	
1374092819	16143429406	02/02/2012	186	155,50	27/02/2009	
1648907504	16165370854	16/12/2011	144	155,50	10/08/2009	
1057850241	16375631239	29/09/2010	60	150,19	21/03/2002	
1057853690	16375709599	21/12/2011	119	127,51	21/03/2006	
2606466799	16497878042	22/05/2012	60	256,67	03/09/1993	
2687795038	12452944973	07/01/2011	30	469,99	20/02/2004	
2374737632	16629445210	28/07/2009	75	374,50	17/04/2006	
3049158239	17067953322	11/08/2011	0	400,80	01/11/2011	
3018616847	19033835846	02/10/2012	75	215,69	27/02/2009	
1648909981	20346947787	26/03/2010	5	189,45	20/03/2006	
3009155190	20473409067	28/03/2012	207	232,58	12/06/2006	
2452816574	20769545011	23/05/2012	180	207,33	16/08/2011	
2521492540	20975869250	08/07/2011	90	125,16	10/08/2001	
3136747100	127681148654	27/04/2012	136	241,90	06/11/2006	
2392184771	16111941141	25/08/2009	60	203,84	21/10/2011	

#### Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação:

*“A existência de servidores públicos no programa é uma realidade que não era do conhecimento desta secretaria uma vez que as informações são prestadas pelo beneficiário em declaração e que nestes casos foram omitidas, lembrando que a partir da parceria com o Estado e a União para a criação do CRAS volante esta sendo possível fazer as visitas in loco para comprovação das informações que nos casos como não voltem a ocorrer, também informamos conforme documento que segue em anexo que todos os servidores que estavam recebendo foram NOTIFICADOS, e tiveram benefícios cancelados junto ao PROGRAMA conforme documentos em anexo bem como nos fundamentos a seguir: verifica-se que este procedimento administrativo encontra-se PERFEITO, uma vez que diz respeito a formação do ato administrativo uma vez que completou seu ciclo de formação, VALIDO, diz respeito a conformidade do ato com o ordenamento jurídico e a sua EFICACIA, diz respeito a aptidão do ato pra produzir seus efeitos jurídicos, já que a administração deve observar a LEI e todos os PRINCÍPIOS, sendo assim uma vez sendo apontado a presente irregularidade a ADMINISTRAÇÃO sentido estrito já que trata de atos do EXECUTIVO, e da ADMINISTRAÇÃO DIRETA já que atinge suas a secretárias estamos fazendo a ANULAÇÃO do ATO ADMINISTRATIVO OU SUA INVALIDAÇÃO já que o presente recebimento foi fundado em ILEGALIDADE.*

*Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A*

## **FINALIDADE do ato praticado mediante os fatos mencionados e a ser analisados:**

Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA em especial as PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO se faz através dos ATOS ADMINISTRATIVOS, uma vez que assim encontra-se definido na norma LEGAL, desta maneira é preciso entender que os ATOS ADMINISTRATIVOS exercidos pela ADMINISTRAÇÃO em especial os ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO na sua forma de TIPICIDADE deve estar de acordo com a LEI, uma vez que a ADMINISTRAÇÃO só pode fazer o que tiver amparo LEGAL.

Verifico que no intuito de cumprir com as normas referente aos elementos do ato administrativo, em especial a sua MOTIVAÇÃO E FINALIDADE Sendo assim nos termos acima a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA sentido estrito já que se refere atos do EXECUTIVO, para a formalização do presente procedimento leva em conta também tanto o INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO como SECUNDÁRIO, portanto a presente MOTIVAÇÃO do ATO ADMINISTRATIVO realizado encontra-se nas razões de fato e de direito acima expostos já que tanto os fatos quanto os fundamentos inseridos nos documentos juntados que segue em anexo é justamente o que ensejaram a administração a sua prática e que esta MOTIVAÇÃO também é baseado o ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO que tem este PRINCÍPIO definido na LEI 9784/99 ART 2º bem como no ART 50 uma vez que diz que a MOTIVAÇÃO só é obrigatória nos casos previstos em LEI, já que para a DOUTRINA majoritária é um DEVER.

Também como meio de dar legalidade ao procedimento realizado, uma vez que a ADMINISTRAÇÃO sentido estrito deve observar a LEI é todos os PRINCÍPIOS.

O presente procedimento adotado pela ADMINISTRAÇÃO também tem fundamento na TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES, que é reconhecido pelo STF, uma vez que os MOTIVOS apresentados pela prática dos atos administrativos devem ser VERDADEIROS e EXISTENTES, caso contrário poderiam ser inexistentes, sendo assim verifica-se que a MOTIVAÇÃO do ato administrativo praticado corresponde a FATOS VERDADEIROS já que se for falso é insanável portanto os documentos juntados comprovam a regularidade do ato exigido no ITEM “Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda per capita superior à estabelecida no Programa”.

A FINALIDADE em sentido amplo, é o interesse público devidamente mencionado acima, em sentido estrito é o efeito jurídico mediato é o que a administração pretende ao praticar o ato que no presente caso é justamente dar cumprimento a LEI FEDERAL acima já mencionada.

O presente procedimento realizado pela ADMINISTRAÇÃO em especial o interesse público secundário e primário, que possibilitará que tanto o interesse público PRIMÁRIO ou SECUNDÁRIO, possa ser melhor desempenhado pela ADMINISTRAÇÃO, bem como uma vez que o Direito Administrativo, encontra-se em sentido amplo, fazendo parte do Direito Público Interno, que tem como objeto a busca pelo bem da COLETIVIDADE e pelo INTERESSE PÚBLICO acima especificado. (sic).”

### **Análise do Controle Interno:**

É preciso destacar que em sua manifestação o gestor concorda com a existência da irregularidade apontada. Apresenta documentos que comprovam o cancelamento de 17 (quinze) dos 18 (dezoito) benefícios indevidamente pagos e que comprovam também a suspensão de 01 (um), cujo NIS é 16511941141, a fim de promover a devida apuração em relação ao direito do beneficiário de permanecer no Programa. É importante salientar que, embora o Município tenha adotado providências no sentido de sanar as irregularidades, não se deve considerar como definitivamente solucionada a questão, uma vez que essas providências somente tiveram início após terem sido detectadas por meio da ação fiscalizatória da CGU. Considerando-se que as informações desses beneficiários, como endereço, dados pessoais, dados funcionais, e, principalmente a renda, encontram-se ao alcance do Município, este não teria maiores dificuldades de, antes de conceder o benefício, promover a confirmação da realidade econômica do solicitante, ainda que ele tenha

omitido essas informações no momento do cadastramento. Na justificativa apresentada não há menção a respeito de adoção de medidas prévias indispensáveis a fim de evitar que novos benefícios do Programa Bolsa Família sejam concedidos de forma indevida a servidores municipais. Portanto a avaliação da melhora na gestão do Programa somente poderá ser avaliada em momento posterior, em novas ações de controle que porventura venham ocorrer. Diante dos fatos a constatação fica mantida na sua integralidade no relatório de fiscalização.

#### **3.1.1.4. Constatação:**

Aposentado/pensionista do INSS beneficiário do Programa Bolsa Família com indícios de renda *per capita* superior à estabelecida na legislação do Programa

##### **Fato:**

Mediante o cruzamento de informações do Cadastro Único referente a junho de 2012 com a folha de beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS verificou-se a ocorrência 34 famílias beneficiárias do Programa Bolsa família, cuja renda per capita familiar superior a meio salário mínimo, encontra-se, a princípio, acima da permitida pela legislação do Programa.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou manifestação, que não será transcrita aqui, por se tratar de repetição integral da resposta contida na constatação “Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa” deste relatório.

##### **Análise do Controle Interno:**

A manifestação do gestor foi evasiva e não procurou responder às impropriedades apontadas no relatório preliminar. Apesar dessa ausência, ou precariedade, inerente à manifestação, foram encaminhados documentos que comprovam a notificação de parte dos beneficiários apontados como indevidos. Verifica-se assim, a iniciativa da gestão municipal na busca da regularização dos problemas detectados, todavia, a solução definitiva dependerá de outras medidas a serem adotadas, como, por exemplo, o cancelamento do benefício, caso fique comprovada a irregularidade. O resultado dessas ações, caso venham a ser implementadas somente serão passíveis de avaliação em momento futuros, por meio de novas ações de controle diversa da atual. Por essa razão a constatação permanece integral no relatório de fiscalização.

#### **3.1.1.5. Constatação:**

Beneficiários do Programa Bolsa Família, empregados de empresas privadas com indícios de renda *per capita* superior à estabelecida na legislação do Programa

##### **Fato:**

Por meio de cruzamento de informações da Folha de pagamento PBF de julho de 2012, CadÚnico de junho de 2012, e - Último trimestre da RAIS 2011, cujo parâmetro utilizado foi o de renda per capita familiar maior que meio salário mínimo, verificou-se a ocorrência de beneficiários do Programa Bolsa família, cuja renda per capita familiar encontra-se, a princípio, acima do limite permitido pela legislação do Programa, conforme informações da tabela a seguir:

EMPREGADOS DE EMPRESAS PRIVADAS
---------------------------------

		CADÚNICO		RAIS	
CÓDIGO FAMILIAR	Nº NIS	DATA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO	DA PER CAPITA FAMILIAR	PER CAPITA FAMILIAR	DATA ADMISSÃO TRABALHISTA
3012997733	12322031439	02/05/2011	50	877,6	7/11/2011
1057849669	16025903914	05/03/2008	57,14	333	3/09/1993
	16550528756	05/03/2008	57,14	333	
	12408135569	05/03/2008	57,14	333	
	16640051509	05/03/2008	57,14	333	
	20903870406	05/03/2008	57,14	333	
	16290537092	05/03/2008	57,14	333	1/08/2011
	20903846408	05/03/2008	57,14	333	
1648901816	16165387846	13/10/2011	79	311,25	1/06/2010
	20960313219	13/10/2011	79	311,25	1/06/2010
	20666353128	13/10/2011	79	311,25	
	20666353136	13/10/2011	79	311,25	
384545211	16234111379	06/05/2011	31	445,41	
	16105747706	06/05/2011	31	445,41	1/10/2009
1057850241	16375631239	29/09/2010	60	329,72	
	16201327143	29/09/2010	60	329,72	
	16163954581	29/09/2010	60	329,72	21/03/2002

	16163954794	29/09/2010	60	329,72	
	16640460549	29/09/2010	60	329,72	1/05/2011
1325598461	16440967275	18/02/2010	45	370,96	5/11/2010
	16440933753	18/02/2010	45	370,96	
2336639670	16508521412	16/12/2011	31	550	1/08/2011
	20939218970	16/12/2011	31	550	
	16333853950	16/12/2011	31	550	
	16333857360	16/12/2011	31	550	
1374084123	16620579966	26/07/2011	50	312,7	16/05/2011
	16620595767	26/07/2011	50	312,7	
	16620594353	26/07/2011	50	312,7	
1628750294	16640178827	10/10/2011	181	363,33	
	12673291654	10/10/2011	181	363,33	1/02/2003
	16290276310	10/10/2011	181	363,33	
1648906966	16641819443	15/06/2012	75	341,13	5/10/2011
	16641794785	15/06/2012	75	341,13	
2697964525	16670029323	20/06/2012	0	312,77	1/09/2011
	19018857842	20/06/2012	0	312,77	1/10/2011
	21253919307	20/06/2012	0	312,77	
	23600973572	20/06/2012	0	312,77	

2697044183	16684354744	22/06/2012	87	425,29	
	21224131411	22/06/2012	87	425,29	17/05/2011
	16688892929	22/06/2012	87	425,29	
	23600961205	22/06/2012	87	425,29	
2391361602	16686141284	24/08/2009	100	328,94	1/01/2011
	20470884759	24/08/2009	100	328,94	
3181602779	20225342892	18/01/2012	45	445,47	
	12788717654	18/01/2012	45	445,47	1/10/2011
3009155190	20473409067	28/03/2012	207	418,04	12/06/2006
	20641807036	28/03/2012	207	418,04	
	20937989856	28/03/2012	207	418,04	2/02/2009
1648910564	20957974862	07/11/2009	0	313,6	1/06/2011
	20091982043	07/11/2009	0	313,6	
	16292182569	07/11/2009	0	313,6	
2656815371	21246169640	08/11/2010	100	484,48	
	21005771237	08/11/2010	100	484,48	25/07/2011

Fonte: CadÚnico e RAIS

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou manifestação, que não será transcrita aqui, por se tratar de repetição integral da resposta contida na constatação “Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa” deste relatório.

### **Análise do Controle Interno:**

A manifestação apresentada pelo Município não demonstrou quais providências foram ou serão adotadas a respeito das impropriedades constatadas. Por essa razão a constatação fica integralmente mantida no relatório.

#### **3.1.1.6. Constatação:**

Servidores Estaduais beneficiários do Programa Bolsa Família com evidência de renda *per capita* superior à estabelecida na legislação do Programa

#### **Fato:**

Servidores da Secretaria de Estado de Educação de Rondônia, na condição de beneficiários do Programa Bolsa Família, cadastrados com os NIS 16292252621 e 20346904956, junto ao Município de Mirante da Serra/RO . As rendas cadastradas pelos dois beneficiários no Cadastro Único são, respectivamente, R\$ 60,00 (sessenta reais) e R\$ 33,33 (trinta e três reais). Entretanto, de acordo com informações retiradas da RAIS, verificou-se que as rendas per capita dos dois beneficiários admitidos no estado em 25/08/2011 e 23/08/2011, respectivamente, são R\$ 323,04 (trezentos e vinte e três reais e quatro centavos) e R\$ 379,72 (trezentos e setenta nove reais e setenta e dois centavos), conforme a tabela abaixo:.

SERVIDORES ESTADUAIS					
CÓDIGO FAMILIAR	NIS Nº	CADÚNICO		RAIS	
		Data Atualização	Última Familiar	Per Capita Familiar	Per Capita Familiar
1648913741	16292252621	07/11/2009	60,00	323,04	25/08/2011
2508117404	20346904956	08/03/2010	33,33	379,72	23/08/2011

Tal situação mostra que os beneficiários estão recebendo indevidamente recursos do PBF, dado que suas rendas per capita estão superiores à estipulada pela legislação para permanecer como beneficiário do referido programa.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou manifestação, que não será transcrita aqui, por se tratar de repetição integral da resposta contida na constatação "Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa" deste relatório.

#### **Análise do Controle Interno:**

Mesmo não tendo apresentado justificativas apropriadas, o gestor apresentou documento que comprova o cancelamento do benefício relacionado ao NIS 16292252621. Quanto ao NIS

20346904956, embora não tenha sido apresentado comprovante de cancelamento, em consulta realizada ao sítio eletrônico [www.beneficiossociais.caixa.gov.br](http://www.beneficiossociais.caixa.gov.br), verificou-se a inexistência do referido benefício no cadastro, o que significa seu cancelamento. A iniciativa de cancelar os dois benefícios constatados como indevidos demonstra que, de alguma forma, o gestor atuou no sentido de solucionar as irregularidades. Todavia, a boa gestão do Programa depende da existência de mecanismos de controle que identifiquem previamente a existência dessas irregularidades. O gestor não se pronunciou a respeito da criação desses mecanismos. Mesmo que houvesse proposta do Município nesse sentido, os resultados dessas providências somente seriam passíveis de avaliação em ação de controle diversa da atual. Por esse motivo a constatação permanece em relatório.

### **3.1.1.7. Constatação:**

Beneficiários com evidência de renda per capita superior à estabelecida na legislação do Programa Bolsa Família

#### **Fato:**

Na realização de entrevista com a beneficiária (NIS 16.375.082.243), integrante da amostra constatou-se que ela não faz jus ao benefício do PBF, em razão de que reside com seus pais na zona urbana. No CadÚnico, esta beneficiária encontra-se cadastrada na zona rural do município. Reside no mesmo teto, além da beneficiária, o pais, duas irmãs dela, uma filha e uma sobrinha, que totalizam 07 (sete) pessoas. Seu pai (CPF \*\*\*.505.702-\*\*) é servidor do Município, exerce o cargo de Secretário do Meio Ambiente e Agricultura e aufere rendimentos, pelo exercício do cargo, de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) mensais, conforme informações prestadas por ele mesmo, no momento da visita e confirmada em consulta realizada à RAIS. Portanto, a renda familiar per capita supera R\$ 342,00 (trezentos e quarenta e dois reais) mensais, situando-se acima do limite estabelecido pela legislação do PBF.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou manifestação, que não será transcrita aqui, por se tratar de repetição integral da resposta contida na constatação ““Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa” deste relatório.

#### **Análise do Controle Interno:**

A despeito de não ter sido apresentadas justificativas coerentes, o gestor apresentou documento que comprova o cancelamento do benefício relativo ao NIS 16292252621. O cancelamento demonstra que a gestão municipal atuou no sentido de solucionar a irregularidade detectada. Entretanto, tal medida somente foi adotada após a ação de fiscalização da CGU. A boa gestão do Programa depende, não só de medidas corretivas, mas também de medidas preventivas. Quantos a essas últimas os procedimentos realizados nesta ação de controle demonstraram que são precárias e não foi verificada proposta do gestor no sentido de melhorá-las. Ainda que houvesse proposição de melhorias por parte do Município, a avaliação dos resultados dessas melhorias somente poderia ser avaliada em momento posterior, por meio de novas ações de controle. Pelos razões expostas a constatação permanece em relatório na integralidade.

## **3.2. PROGRAMA: 2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 3.2.1. 2A60 - SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
<b>Objetivo da Ação:</b> Visa atender e acompanhar as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias - PAIF, ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, nos CRAS itinerantes (embarcações) e pelas equipes volantes, bem como, ofertar Serviços de Convivência e

Fortalecimento de Vínculos (SCFV) de forma a atender demandas e necessidades específicas de famílias com presença de indivíduos.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201216258	<b>Período de Exame:</b> 03/01/2011 a 31/08/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 189.000,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> CRAS - Unidade de Referência e Oferta do PAIF Recursos repassados pelo FNAS executados conforme objetivos do programa e outros normativos(contábil-financeiro, licitação); Fornecimento dos subsídios para funcionamento dos CRAS; Formulários e questionários de sistemas de monitoramento preenchidos; Plano de Providências atendido; Unidades Públicas - CRAS implantados e em funcionamento, oferecendo os serviços do PAIF, conforme Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Protocolo de Gestão Integrada e Reoluções da CIT.	

### **3.2.1.1. Constatação:**

CRAS não atende à meta de desenvolvimento do CRAS em relação a Dimensão Estrutura Física.

#### **Fato:**

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas sócio assistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos.

A existência do CRAS está estreitamente vinculada ao funcionamento do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, cofinanciado ou não pelo Governo Federal. Portanto, no CRAS, deve ser necessariamente ofertado o PAIF, podendo ser ofertados outros serviços, conforme disponibilidade de espaço físico e de profissionais qualificados para implementá-los, e desde que não prejudiquem a execução do PAIF e nem ocupem os espaços a ele destinados.

Por meio de vistoria *in loco* verificou-se que o município de Mirante da Serra possui somente um CRAS, localizado na Avenida Dom Pedro I, Nº 2386 - Centro, que possui a estrutura física com ambientes específicos para recepção, atendimento das famílias e atendimento individual, a Coordenação do Programa Bolsa Família com razoável acessibilidade às pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais. Contudo suas instalações físicas informadas no censo SUAS estão divergentes com o verificado “*in loco*” no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Consta no Censo SUAS que o CRAS do município possui uma sala de atendimento para 06 à 14 pessoas e três salas de 15 a 29 pessoas. Foi constatado “*in loco*” que a sala que atende entre 06 a 14 pessoas, é na verdade o Telecentro, que foi visitado pela equipe, e onde foi constatado que não está atendendo a comunidade, pois conforme informações da Secretaria de Municipal de Trabalho Ação Social - SEMTAS, somente o servidor da rede tem condições de funcionamento e os restantes dos equipamentos necessitam de manutenção e que a prefeitura vai abrir um processo licitatório para executar o conserto dos computadores.

Quanto às três salas de atendimento entre 15 a 29 pessoas, era um barracão de madeira, anexo ao CRAS onde eram atendidos os Programas do Projovem, atendimento ao idoso e ao PETI.

Após a inauguração do Centro Comunitário do município, ocorrida em 11 de dezembro de 2011, as atividades supracitadas e as reuniões com as famílias foram repassadas para esse local, que também foi visitado pela equipe, inclusive no horário noturno, para acompanhar uma palestra aos idosos, e verificou-se que possui uma estrutura física satisfatória para esses atendimentos.

Cabe acrescentar que a Resolução nº 6, de 1º de julho de 2008, da Comissão Intergestores Tripartite da Secretaria Nacional de Assistência Social define em seu artigo 3º inciso III que: “os municípios e o DF deverão apresentar um ‘Plano de Providências’ para superar as seguintes situações identificadas como insatisfatórias na Ficha de Monitoramento dos CRAS/2007: (...)VII. CRAS sem salas adequadas;

Ressalta-se que o CRAS Centro de Mirante da Serra não realizou cursos de treinamento em 2011, nem em 2012. A SEMTAS planeja realizar esses cursos em 2013 sendo que os recursos que estão na conta corrente, serão reprogramados para o próximo exercício.

Portanto, faz-se necessário um planejamento adequado no desenvolvimento das atividades na estrutura física do CRAS Centro, em Mirante da Serra/RO, para que a sobreposição de ações em um único espaço não acarrete problemas no atingimento dos objetivos de cada programa social desenvolvido no município, garantindo a exclusividade dos ambientes destinados à oferta do PAIF e do atendimento oferecido pela equipe do CRAS, conforme Caderno de Orientações Técnicas do CRAS, disponível na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

Quem em relação as fatos mencionados onde foi mencionado que no CENSO SUAS, estava tendo uma sala com 15 a 29 pessoas, mas as atividades realizadas nessa sala foram para o CENTRO COMUNITÁRIO, sendo que no CENSO SUAS de 2012 já não mais consta a utilização desse prédio para aquela finalidade.

#### **Análise do Controle Interno:**

Embora tenha sido informado que foi atualizado o censo suas em 2012, o fato correu durante todo o período de 2011. Portanto não acatamos a justificativa do gestor

##### **3.2.1.2. Constatação:**

Transferências irregulares dos recursos do Piso Básico Fixo

##### **Fato:**

Trata-se do Programa de Atenção Integral a Família -PAIF, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS implantado na Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO), sendo que no exercício de 2012, até o mês de setembro, o Município de Mirante da Serra/RO recebeu 09 (nove) parcelas de R\$ 9.000,00 (nove mil), totalizando R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), e no exercício de 2011, recebeu 12 (doze) parcelas no mesmo valor, totalizando 108.000,00 (cento e oito mil reais), para aplicar nas ações do programa, totalizando 189.000,00 (cento e oitenta e nove mil reais). Em 30/06/2011, a prefeitura realizou um depósito no valor de R\$ 140.616,86 (cento e quarenta mil seiscentos e dezesseis reais e oitenta e seis centavos) proveniente da Conta Corrente 8.606-1 – PMMS – CC Centralizadora. Cabe registrar que em 01/01/2011, o saldo da conta do programa, bem como, da aplicação financeira estava zerada, embora a conta do PAIF tenha recebido em 2011, o montante de R\$ 108.000,00 (cento e oito mil reais).

O objeto do programa **PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família)**, conforme a Lei nº 12.435, de 6/7/2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742/93), integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços sócio assistenciais de prestação continuada, nos CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Por meio da análise dos extratos bancários de janeiro de 2011 a setembro de 2012 da conta corrente 13.447-3, agência 4001-0 do Banco do Brasil em Mirante da Serra, na qual é depositado o repasse federal do Piso Básico Fixo (PBF), verificou-se uma série de movimentações bancárias, principalmente de transferências, de valores consideráveis de maneira irregular.

Para solicitar justificativas dessa movimentação, foi emitida a SA 008/MR/2012, onde consta a seguinte tabela de transferências efetuadas pelo município:

DATA	TIPO MOVIMENTAÇÃO	HISTÓRICO	Nº DOCUMENTO	VALOR
01/01/2011	Transferência	Transferência on line	-	9.000,00
20/01/2011	Transferência	Transferência on line	-	9.000,00
02/03/2011	Transferência	Transferência on line	-	9.000,00
17/03/2011	Transferência	Transferência on line	-	9.000,00
29/04/2011	Transferência	Transferência on line	-	9.000,00
02/06/2011	Transferência	Transferência on line	-	9.000,00
13/06/2011	Transferência	Transferência on line	-	9.000,00
06/01/2012	Transferência	Transferência on line	-	75.000,00
20/01/2012	Transferência	Transferência on line	-	75.000,00
30/03/2012	Transferência	Transferência on line	-	59.500,00
04/04/2012	Transferência	Transferência on line	-	15.000,00
04/04/2012	Transferência	Transferência on line	-	1.000,00
21/05/2012	Transferência	Transferência on line	-	16.000,00
18/07/2012	Transferência	Transferência on line	-	10.000,00
20/08/2012	Transferência	Transferência on line	-	4.000,00
16/05/2012	Transferência	Transferência on line	-	13.300,00

<b>Total</b>				331.800,00
--------------	--	--	--	------------

Em resposta à prefeitura emitiu o Oficio nº 450/GPMS/2012 em 26 de outubro de 2012, com extratos bancários em anexo, nos quais identificaram-se as contas de destinos dos valores transferidos, informados na tabela abaixo:

Agência	C/C de Destino	Descrição da Conta	Valor (R\$)	Data
4001.-0	8.606-1	PMMS - CC CENTRALIZADORA	9.000,00*	01.01.2011
4001-0	8.606-1	PMMS - CC CENTRALIZADORA	9.000,00*	20/01/2011
4001-0	8.606-1	PMMS - CC CENTRALIZADORA	9.000,00*	02/03/2011
4001-0	8.606-1	PMMS - CC CENTRALIZADORA	9.000,00*	17/03/2011
4001-0	8.606-1	PMMS - CC CENTRALIZADORA	9.000,00*	29/04/2011
4001-0	8.606-1	PMMS - CC CENTRALIZADORA	9.000,00*	02/06/2011
4001-0	8.606-1	PMMS - CC CENTRALIZADORA	9.000,00*	13/06/2011
4001-0	7.288-5	PREF MIRANTE DA SERRA ADMIN	75.000,00	06/01/2012
4001-0	7.288-5	PREF MIRANTE DA SERRA ADMIN	75.000,00	20/01/2012
4001-0	14.568-8	PM MIRANTE DA SERRA	59.500,00	30/03/2012
4001-0	15916-6	PMMS SECR MUN DE OBRAS RP	1.000,00	04/04/2012
4001-0	7.288-5	PM MIRANTE DA SERRA	15.000,00	04/04/2012
4001-0	14.568-8	PM MIRANTE DA SERRA	16.000,00	21/05/2012
4001-0	14.568-8	PM MIRANTE DA SERRA	10.000,00	18/07/2012
4001-0	40.155-2	PM MIRANTE DA SERRA	4.000,00	20/08/2012

Agência	C/C de Destino	Descrição da Conta	Valor (R\$)	Data
4001-0	14.241-7	PM MIRANTE DA SERRA	13.300,00	27/09/2012
<b>Total</b>	-	-	<b>331.800,00</b>	-

\*Essa informação está contida no Ofício 450/GPMS/2012, emitido em 26 de outubro de 2012.

Registre-se que até o dia 23/10/2012, data em que esta auditoria consultou e analisou a movimentação referida, a Prefeitura não havia realizado nenhuma devolução de recursos.

Essa prática – retirar recursos de programa da conta vinculada para outras finalidades – é irregular, posto que infringe o artigo 4º da Portaria Portaria/MDS nº 442/2005 e a Lei nº 12.435/2011, que regula a utilização dos recursos do programa conforme citação adiante:

*Art. 4º O Piso Básico Fixo financia as seguintes ações dos serviços prestados pelo PAIF (Programa de Atenção Integral à Família), ofertados exclusivamente pelos CRAS - “Casa das Famílias”:*

*I - entrevista familiar;*

*II - visitas domiciliares;*

*III- palestras voltadas à comunidade ou à família, seus membros e indivíduos;*

*IV - grupos: oficinas de convivência e de trabalho socioeducativo para as famílias, seus membros e indivíduos; ações de*

*capacitação e inserção produtiva;*

*V - campanhas socioeducativas;*

*VI - encaminhamento e acompanhamento de famílias e seus membros e indivíduos;*

*VII - reuniões e ações comunitárias;*

*VIII - articulação e fortalecimento de grupos sociais locais;*

*IX - atividades lúdicas nos domicílios com famílias em que haja criança com deficiência;*

*X - produção de material para capacitação e inserção produtiva, para oficinas lúdicas e para campanhas*

*Sócio educativas, tais como vídeos, brinquedos, materiais pedagógicos e outros destinados aos serviços sócio assistenciais;*

*XI - deslocamento da equipe para atendimento de famílias em comunidades quilombolas, indígenas, em calhas de rios e em zonas rurais.*

Solicitada pela Controladoria a apresentar os comprovantes de despesas referentes a essas transferências; identificar as contas correntes destinatárias e justificar a movimentação financeira, a Prefeitura enviou o Ofício n.º 441, de 23 de outubro de 2012, onde declarou que:

*Quanto as (sic) transferências citadas nos itens acima [numa referência à solicitação da CGU], informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheias aos objetivos dos*

*respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA – Lei Orçamentária Anual, a qual não foi arrecadada, estando a mesma inferior a do exercício de 2011, onde houve um desequilíbrio financeiro grande onde foram efetuadas as despesas previstas na mesma lei e aumento salarial para os servidores do quadro municipal, como pode ser verificado as referidas transferências só ocorreram no exercício de 2012, com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos esses que geraram a necessidade de tomar com (sic) empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providências necessárias, onde já foram devolvidos alguns desses valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente até final do exercício as referidas pendências.*

Nota-se que o gestor municipal admitiu ter utilizado os recursos do programa para outras finalidades, no caso, pagamento de despesas orçamentárias próprias, como por exemplo, o reajuste de salários dos servidores municipais. Afirma, ainda, que houve um *desequilíbrio financeiro grande* decorrente de queda na arrecadação orçada, de forma que as receitas previstas não se concretizaram, porém as despesas fixadas foram efetivadas.

Informe-se que esta equipe não se debruçou sobre o comportamento da arrecadação municipal vez que não era seu objeto de trabalho. Contudo, considerando que uma das duas principais fontes de receitas das prefeituras de Rondônia é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); considerando que o FPM depende fortemente da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); considerando também que o governo federal concedeu desonerações para alguns setores da indústria – automotiva e de eletrodomésticos, por exemplos – é de se esperar que os municípios dependentes do FPM realmente estejam sendo negativamente impactados por esse cenário.

Não obstante, a justificativa trazida pelo gestor não encontra amparo. Na verdade, os mecanismos para lidar com a queda nas receitas públicas já foram definidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que o gestor promova a limitação de empenho de despesas (bloqueio das dotações orçamentárias) quando identificar uma tendência de se arrecadar menos do que o que fora previsto na Lei Orçamentária. Assim, dispõe o artigo 9.º da referida Lei:

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Portanto, os prefeitos devem fazer acompanhamento bimestral do comportamento das receitas e despesas, sendo-lhes imperativo promover o contingenciamento dos gastos (limitação de empenho) quando a arrecadação se mostrar abaixo do esperado. Ademais, no que se refere à concessão de reajuste de salários aos seus servidores, as prefeituras devem observar as regras de final mandato do prefeito estatuídas pela Lei n.º 101/2000, sobretudo a vedação de fazê-lo nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão (artigo 21, parágrafo único).

Em relação ao assunto em tela, esclarece-se que há normativo em vigor que possibilita, desde que o gestor tenha assegurado à população, os serviços sócio assistenciais cofinanciados, a reprogramação do saldo para o exercício seguinte, além disso, a reprogramação deve ser submetida ao Conselho Municipal. Transcreve-se abaixo o Art. 11 da Portaria 625 de 10 de agosto de 2010, que normatiza a questão:

*“Art. 11. O saldo de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS aos fundos de assistência social municipais, estaduais e do Distrito Federal, existente em 31 de dezembro de cada ano, poderá ser reprogramado, dentro de cada nível de proteção social, básica ou especial, para todo o exercício seguinte, desde que o órgão gestor tenha assegurado à*

*população, durante o exercício em questão, os serviços sócio assistenciais cofinanciados, correspondentes a cada Piso de Proteção, sem descontinuidade.”*

De forma mais pragmática, esclarece-se que os entes federados, em se tratando de reprogramação devem observar as seguintes regras:

- Prestar os serviços sócio assistenciais co-financiados, correspondente a cada piso de proteção, de forma contínua e sem interrupção;
- A proposta de reprogramação de saldo financeiro não executado no exercício anterior deverá ser apresentada para apreciação do Conselho Municipal;
- Após parecer favorável do Conselho Municipal, aplicar o saldo reprogramado dentro de cada nível de Proteção em que foi repassado e vincular aos serviços (Portarias nº 440 e 442 de 2005).

Conforme as Orientações Referentes à aplicação e reprogramação dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social da Diretoria Executiva do Fundo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, os recursos não utilizados deverão ser devolvidos ao fundo juntamente com as receitas obtidas com as aplicações financeiras, conforme transcrição abaixo do trecho dos orientações:

*Cabe aos entes federados proceder à devolução ao Fundo Nacional de Assistência Social, o recurso financeiro acumulado em decorrência da não prestação dos serviços, de sua interrupção ou não aprovação pelo Conselho Municipal. Nesse caso deve-se restituir ao Fundo Nacional de Assistência Social inclusive os saldos provenientes da receitas obtidas com a aplicação financeiras desses recursos. A devolução realizar-se-á por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU.*

Dessa maneira utilizando-se o Sistema Débito, disponível no portal do Tribunal de Contas da União (TCU), e corrigindo-se as parcelas, que somadas totalizam R\$ 331.300,00, até a data de 23/10/2012, chega-se ao importe de R\$ 358.459,45 (trezentos e cinquenta e oito mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e quarenta e cinco centavos), ou seja uma diferença de R\$ 27.159,45 (vinte e sete mil cento e cinquenta e nove reais e quarenta e cinco centavos) de juros.

Assim, computa-se, até o dia 23 de outubro de 2012, a necessidade de o gestor municipal devolver à conta corrente nº 13.447-3, agência 4001-0 do Banco do Brasil, o total de R\$ 358.459,45 (trezentos e cinquenta e oito mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sendo R\$ 27.159,45 (vinte e sete mil cento e cinquenta e nove reais) a título de correção, calculados de conformidade com a metodologia do TCU.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação:

*Quanto as transferências citadas nos itens acima, informamos que as mesmas foram efetuadas para cobrir despesas alheia aos objetivos dos respectivos Programas/Convênios, tal fato se deu em virtude que a gestão municipal acreditou numa previsão de receita constante da LOA - Lei Orçamentária Anual e Decreto nº 1458/2011, a qual não foi arrecadada, conforme quadro demonstrativo das principais receita e comprovantes emitidos no site do Tesouro Nacional e Portal do Banco do Brasil em anexos, onde ocasionou um grande desequilíbrio financeiro, as despesas previstas na mesma lei foram realizadas e também foi concedido a correção salarial dos servidores do quadro municipal, e com o intuito de honrar com os compromissos já adquiridos e com o pagamento dos servidores, motivos estes que geraram a necessidade de se tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios, mas como essa não é uma praxe desta administração já foram tomadas providencias necessárias, onde já foram devolvidos alguns desse valores e o comprometimento da administração em regularizar totalmente ate final do exercício as referidas pendencias.*

*Esclarecemos que a conta corrente 8.0006-1 e uma conta de aplicação financeira onde os*

*recursos financeiros era transferidos, para que pudessem ser aplicados e posteriormente transferidos e depois retornarem aos cofres da administração para serem utilizados conforme cópia do contrato e extrato em anexos.*

*Sendo assim segue abaixo normas de direito administrativo em relação ao fato mencionado onde se verificou o desvio finalidade quanto ao dinheiro usado em outra finalidade nos manifestamos baseado no interesse público que deve sempre prevalecer quando se busca em atender a coletividade.*

*O simples fato do princípio do interesse público não ter sido objeto de catalogação expressa de parte do nosso legislador constituinte - que, ao construir a redação do artigo 37 da Constituição Federal, explicitou tão-somente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo as premissas constitucionais regentes da Administração Pública - não quer dizer que ele não tenha sido contemplado. Muito antes pelo contrário, embora não haja referência específica, resta óbvio que sua adoção encontra implícita recepção em nosso ordenamento, assumindo, de igual parte, *status* constitucional, na medida em que, como vimos anteriormente, todas as ações adotadas pelo administrador público devem ter como motivação de fundo a obediência ao interesse da coletividade. Cumpre apresentar quais os suportes que autorizam nossa afirmação.*

*O próprio princípio da legalidade, que encabeça a relação das prescrições gerais e abstratas inscritas no mencionado art. 37 da nossa Lei Fundamental, ao estipular que o administrador tem sua vontade submetida à lei - dentro da ideia de "interesse público" - também tem o objetivo de atender o interesse da sociedade, tanto é que a "lei" caracteriza-se por ser uma prescrição geral, imperativa, impessoal e abstrata, um veículo em serviço da sociedade como um todo. Quer-se dizer, com isso, que o princípio da legalidade não está dissociado da ideia de atender ao interesse público, e nem poderia ser diferente.*

*Complementando tal ideia, cumpre aduzir que o princípio do interesse público não só subjaz o princípio da legalidade como, de certo modo, guarda estreita afinidade com os demais princípios que informam a atuação da Administração Pública em geral. A um, porque ao sustentarmos que o princípio da legalidade conforta interesse público, por conseguinte, estamos trabalhando com a ideia de que a noção de "interesse público" alcança os demais princípios, justamente pelo fato da legalidade estrita ter ampla abrangência e, consequentemente, estar francamente disseminada no âmbito do nosso regime jurídico-administrativo. Tanto é que a doutrina é tranquila ao afirmar que, sob a rubrica da "legalidade", pode-se enfeixar todos os demais princípios peculiares ao direito administrativo, sejam eles explícitos ou implícitos. A dois, porque, independentemente da aproximação do *interesse público* com a noção que se tenha de legalidade, aquele também encontra em seu interior amplo espectro de ação, abrangendo e tangenciando não só reflexa como diretamente os demais princípios, sendo indissociável para a compreensão e dimensionamento da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, preceitos que originariamente foram impostos ao administrador público pela Carta Federal. Nesse aspecto não há como dizer o contrário.*

*Tanto é que, como vimos a pouco, o regime jurídico-administrativo tem como um de seus assentos a supremacia do interesse público, circunstância que, por si só, já seria suficiente para demonstrar que o nosso sistema alberga, com todas as luzes, o princípio do interesse público - ainda que não faça expressa referência e que, a priori, tal conclusão não seja lançada de plano. Percebe-se assim que, aos poucos, gradualmente, estamos situando o "interesse público" no nosso sistema de direito positivo.*

*RUI CIRNE LIMA<sup>1</sup>, na sua notável obra **Princípios do Direito Administrativo**, de certa forma, alberga o interesse público sob denominação outra, qual seja, o princípio de utilidade pública que, segundo sustenta, dá-nos, por assim dizer, o traço essencial do Direito Administrativo. A utilidade pública é a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade. Malgrado a correção das premissas, entendemos que ainda há de ser buscada uma explicação mais esclarecedora. E certamente há de haver uma que nos agrade.*

A dificuldade em definir o que seja "interesse público", longe de representar abstração e esvaziamento semântico, é decorrência não só da amplitude do seu campo de ação, mas, sobretudo, fruto da errônea percepção, não raras vezes idealizada, de que é possível encontrar uma noção fixa e imutável para a definição dos termos. Especialmente no que refere a este último aspecto, é de se ver que "interesse público" trata-se de um conceito indeterminado, que necessariamente precisa ser contextualizado. Contudo, consoante o ensinamento de **Maria Lúcia Valle de Figueiredo**, isto não implica em dizer que ele não detenha um núcleo mínimo de compreensão, sendo que sua conotação e denotação deverão ser extraídas das normas dos princípios informadores do ordenamento. Conclui a eminente jurista no sentido de que *seu conceito será dado à luz do instituto, que se examina, e do próprio sistema*. Desse modo, já sabemos, de certa forma, onde procurar os elementos para a precisa definição do princípio do interesse público.

Prosseguindo no estudo do tema, cumpre abordar um aspecto fundamental. Aprioristicamente, quando falamos em interesse público, no objetivo de facilitar sua compreensão - e até mesmo por força da tradição romântica em diferenciar o direito público do direito privado, dicotomia cada vez mais ultrapassada - o imaginamos como residente num compartimento estanque e distanciando do interesse privado, o que, na preciosa lição de **Celson Antônio de Mello**, se constitui num rematado equívoco.

Isto porque, nas judiciosas ponderações do aludido doutrinador, consta que **o interesse público - como o interesse do todo, nada mais é do que uma forma, um aspecto, uma função qualificada do interesse das partes, ou seja, não há como se conceber que o interesse público seja contraposto e antinômico ao interesse privado, caso assim fosse, teríamos que rever imediatamente nossa concepção do que seja a função administrativa**. A vetusta ideia de que os indivíduos devem servir para o Estado encontra-se há muito superada, de modo que a concepção hodierna caminha no sentido de que é o ente estatal que deve atender e servir aos interesses da coletividade, sendo esta a verdadeira razão fundante do pacto social<sup>2</sup>. Tomamos de empréstimo o acerto e a correção das conclusões alinhavadas pelo ilustre doutrinador, no intuito de perquirir o seguinte: "Poderá haver um interesse público que seja discordante do inexistente de cada um dos membros da sociedade?". Decerto que não.

Cumpre arrematar, enfim, o conceito do que seja "interesse público". **O interesse público, portanto, nada mais é do que uma dimensão, uma determinada expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo**. O aludido princípio obtém sua melhor definição mais uma vez por **Celson Antônio de Mello**<sup>3</sup>, que o cunhou como sendo o **interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelos simples fato de o serem**.

Malgrado a separação entre direito público e privado perdure até hoje, é de muito mais por razões meramente didáticas, cumpre observar que tal delimitação não encerra uma segregação absoluta e definitiva dos objetos enquadrados numa ou noutra categoria, razão pela qual devemos conceber o interesse público como resultado de uma simbiose entre o interesse particular ou pessoal qualificadamente considerado e as prerrogativas da Administração Pública. Embora possamos decompô-los, até mesmo para melhor discernir a função pública da atividade privada, o fundamental é que não percamos a compreensão do que seja o todo.

O que ocorre, e isso sim é preciso deixar bem claro, é que nem sempre a Administração atua em estrita obediência à finalidade pública e, consequentemente, em não o fazendo, desatende o interesse público. Embora goze de presunção de legitimidade, o simples fato de determinado ato administrativo ser concebido no ente estatal não quer dizer que, fatalmente, aconteça o que acontecer, ele irá realizar interesse público. Isto porque existe uma subdivisão importante, que fala em interesses primários e secundários da Administração, cujo exame, agora, se mostra oportuno.

Os interesses primários englobam a Administração Pública no real e genuíno exercício do seu ofício, como ente imparcial, enquanto que os interesses secundários são decorrência do desempenho das

suas atividades de gestão, desta feita como certa parcialidade, não objetivando fins tão nobres, mas, isto sim, a própria sobrevivência ou higidez dos cofres públicos, ainda que isto potencialize afronta à lei.

*Em mais uma primorosa lição de Celson Antônio de Mello<sup>4</sup>, cuja remissão é mais uma vez inevitável, superada a questão de considerar o interesse público como um interesse exclusivo do Estado, evita-se a errônea identificação do interesse público como sendo aquele externado pela entidade que representa o Estado, consistente em qualquer das pessoas jurídicas de direito público interno, na medida em que é imperioso reconhecer que, tal qual acontece com os cidadãos, existem meras individualidades que encarnam no Estado enquanto pessoa e, portanto, assemelham-se aos interesses de qualquer outro sujeito - com a diferença fundamental que, enquanto o particular pode fazer seu interesse individual, o Estado só poderá promover a defesa dos seus interesses particulares ("interesse secundário") quando estes não conflitarem com o interesse público propriamente dito ("interesse primário").*

*Na nossa modesta compreensão, digerindo as inteligentes conclusões encetadas pelo renomado doutrinador, a mesma distância que separa a "administração pública" do "governo", também afasta o "interesse primário" do "interesse secundário". Isto implica dizer que o interesse primário está mais para a administração pública, assim como o interesse secundário está mais para o governo, guardadas as devidas proporções. Enquanto aquele visa a atender as necessidades coletivas propriamente consideradas, este assume cunho político e, de certa forma, visa a atender os interesses relacionados à gestão do próprio ente estatal." (sic)*

#### **Análise do Controle Interno:**

Não se podem tomar como empréstimo os recursos de programas e convênios para honrar compromissos alheios às respectivas finalidades dessas ações governamentais. Inexiste permissivo legal para assim proceder. Ademais, os mecanismos para acompanhamento e gestão do orçamento público estão plenamente disciplinados na Lei Complementar Federal nº 101/2000 e Lei Ordinária Federal nº 4.320/64, vedando-se a assunção de novos compromissos quando se apurar tendência de queda na arrecadação das receitas previstas na Lei Orçamentária. Portanto, não se acolhe a manifestação trazida pelo gestor municipal.

<b>Ação Fiscalizada</b>
<b>Ação:</b> 3.2.2. 2B30 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
<b>Objetivo da Ação:</b> A ação visa financiar a construção, ampliação, reforma e/ou modernização das instalações utilizadas para prestação dos serviços assistenciais do município, bem como a aquisição de equipamentos para seu funcionamento. Podem ser financiadas, ainda, ações voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade social

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215793	<b>Período de Exame:</b> 24/12/2005 a 19/06/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio 567081	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Verificar a regularidade da execução dos recursos de convênios celebrados com os municípios, em especial no tocante à gestão dos recursos; procedimentos licitatórios; execução do objeto conveniado; atingimento dos objetivos e apresentação da prestação de contas.	

#### **3.2.2.1. Constatação:**

Ausência de depósito da contrapartida em conta corrente específica

**Fato:**

A cláusula Quinta do Termo de Convênio 685/MDS/2005 (SIAFI 567081) estabelece que a contrapartida, de responsabilidade do Município, no valor de R\$ 3.167,71 (três mil cento e sessenta e sete reais e setenta e um centavos), quando for em dinheiro, deverá ser depositada em conta específicas, até 60 (sessenta) dias após a liberação dos recursos, pelo concedente, na forma prevista no cronograma de desembolso. Entretanto, de acordo com a análise do extrato bancário disponibilizado, referente à Conta Corrente nº 1516-4, da Agência 4001-0, do Banco do Brasil, que recebeu os recursos da concedente, constatou-se que o depósito da contrapartida não foi depositado nessa conta.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou manifestação, que deixará de ser transcrita neste campo por ser cópia integral da manifestação contida na constatação "Transferências irregulares dos recursos do Piso Básico Fixo" deste relatório.

**Análise do Controle Interno:**

Neste caso o gestor transcreveu trecho de texto, já utilizado à exaustão em outras manifestações constante deste relatório, para justificar o desvio, pelo Município, de recursos repassados da União para execução de programas de governo. Não justificou, entretanto, a ausência de comprovação do depósito da contrapartida municipal referente ao Convênio 685/MDS/2005 (SIAFI 567081). Assim mantém-se integralmente a constatação em relatório.

**3.2.2.2. Constatação:**

Desvio parcial de finalidade do objeto conveniado

**Fato:**

De acordo com a planta baixa da obra seriam construídos 04 (quatro) banheiros, de uso comum dos usuários do centro comunitário, sendo 02 (dois) destinados ao uso feminino e outros 02 (dois) destinados ao uso masculino. Durante inspeção física, verificou-se que foram construídas as 04 (quatro) unidades. Entretanto, num deles faltou a instalação do vaso sanitário.

Ocorre que 02 (dois) banheiros estão sendo utilizados inadequadamente como depósito de materiais de limpeza, materiais esportivos e outros objetos, restando apenas outros 02 (dois) para uso da comunidade, sendo 01 (um) para uso do público feminino e 01 (um) para uso do público masculino.

Ressalte-se que a análise foi feita tendo como parâmetro a planta baixa, pelo fato de não ter sido disponibilizado o projeto executivo ou outro documento, no qual estivessem especificados os detalhes da obra. Portanto, dois banheiros estão sendo utilizados em finalidades diversa da prevista no objeto do convênio, conforme demonstram os registros fotográficos a seguir:

	
Foto: Banheiro inacabado utilizado como depósito de materiais diversos	Foto: Banheiro utilizado como depósito de materiais diversos

#### Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação:

*“O uso de uma parcela da construção como depósito de materiais de consumo e devido a falta de espaço para esta finalidade e a demanda e total mente atendida com o uso apenas de dois banheiros, não estando portanto, causando prejuízos ou transtornos aos usuários sendo assim o interesse público primário que é destinado a coletividade ou as pessoas atendidas pela municipalidade bem como o interesse publico secundário estão sendo preservados sempre procurando o bem maior que e a COLETIVIDADE uma vez que administro o que é do outro para o outro;” (sic)*

#### Análise do Controle Interno:

As justificativas apresentadas são frágeis. Conforme afirmação do gestor decidiu-se pela utilização de dois banheiros como depósito de materiais diversos devido à falta de espaço para essa finalidade. Ora, se não eram necessários os quatro banheiros, mas somente dois, o defeito deveria ter sido percebido na elaboração do projeto e destinado parte dos recursos para construção de depósito. A construção de um banheiro requer a utilização de materiais que seriam dispensados na construção de um simples depósito para guarda de materiais. No caso aqui tratado, verifica-se a colocação de revestimentos nas paredes, além de vasos sanitários, caixa de descarga, pias, chuveiros, todos subutilizados ou inutilizados. O acréscimo desnecessário desses materiais resultou em aumento de custos da obra além de causar transtornos em razão do espaço não ser adequado à finalidade destinada, resultando em prejuízo à coletividade, ao contrário dos argumentos utilizados na justificativa do gestor. Dessa forma, já que não foi elidida a impropriedade, mantém-se a constatação integral no relatório.



## 37<sup>a</sup> Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 37044  
08/10/2012

### Capítulo Dois Mirante da Serra/RO

#### Introdução

Neste capítulo estão as situações detectadas durante a execução dos trabalhos de campo, a partir dos levantamentos realizados para avaliação da execução descentralizadas dos Programas de Governo Federais, cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **gestor municipal**. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte dessas pastas ministeriais. Portanto, esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas às constatações relatadas nesse capítulo. Ressalta-se, no entanto, a necessidade de conhecimento e adoção de providências dos Órgãos de defesa do Estado no âmbito de suas respectivas competências.

As constatações estão organizadas por Órgãos Gestores e Programas de Governo.

#### 1. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 01/01/2012 a 31/12/2012:

\* Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social

#### Detalhamento das Constatações da Fiscalização

## **1.1. PROGRAMA: 0004 - Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social**

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 1.1.1. 0004 - Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social
<b>Objetivo da Ação:</b> Levantamento de informações referentes aos contadores responsáveis pelo acompanhamento de unidades municipais fiscalizadas no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Levantamento de informações acerca da gestão municipal.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215997	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2012 a 31/12/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Informações a serem utilizadas em levantamentos gerenciais.	

### **1.1.1.1. Constatação:**

Ausência de notificação a partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais sobre a liberação de recursos financeiros federais

#### **Fato:**

Em análise a documentação comprobatória de transferências voluntárias realizadas mediante convênios, objeto de fiscalização do 37º Sorteio de Unidade Municipal em Mirante da Serra/RO, identificou-se que não houve notificação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos, em descumprimento ao estipulado no art. 2º da Lei 9.452/97.

A ausência de notificação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais foi oportunamente tratada nas respectivas ordens de serviços relativas às transferências voluntárias relacionadas na tabela a seguir:

Nº convênio SIAFI	Convênio Original	Ministério Concedente	Ordem de Serviço
655604	FNDE N° 656990/2009	MEC	201216115
653523	FNDE N° 655838/2009		201216096
655852	FNDE N° 657077/2009		201216205
661942	FNDE N° 701483/2010		201216301
567081	TC/685/MDS/2005	MDS	201215793
617485	FNS N° 797/2007	MS	201216367

-	-	-	
---	---	---	--

Indagada sobre a ausência de notificações por meio item 6.1.5 da Solicitação de Fiscalização n.º 001/MIR/2012, de 17 de Outubro de 2012, a prefeitura encaminhou a esta controladoria 03 (três) documentos de comunicação enviados à Câmara de Vereadores, mas nenhum deles referir-se-iam aos convênios supracitados. Também não foi apresentado documentação comprobatório de comunicação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais dos recursos transferidos nos âmbito dos programas federais fiscalizados no município de Mirante da Serra/RO.

Diante do exposto, fica caracterizado que a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO não vem cumprindo com as exigências estabelecidas no art. 2 da Lei 9.452/97.

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

Não se aplica.

#### **Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

### **2. MINISTERIO DA EDUCACAO**

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 01/01/2011 a 31/12/2011:

- \* Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
- \* Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental
- \* Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
- \* CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

#### **Detalhamento das Constatações da Fiscalização**

##### **2.1. PROGRAMA: 1061 - Brasil Escolarizado**

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 2.1.1. 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
<b>Objetivo da Ação:</b> Garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215474	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 196.258,11

**Objeto da Fiscalização:**

Atuação da Entidade Executora - EEx Prefeituras atendidas através de repasse de recursos do PNATE, com vistas a atender os alunos do Ensino Básico público, residentes em área Rural, constantes do Censo Escolar de 2011.

**2.1.1.1. Constatação:**

Ausência de justificativa técnica para exigência de objeto com ano de fabricação a partir de 1998

**Fato:**

Em análise das licitações realizadas pela Prefeitura Municipal de Mirante da Serra no tocante ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), verificou-se a realização do Processo nº 539/2012 cujo objetivo era a contratação de empresa de serviço de transporte escolar por meio do Pregão Presencial nº 021/2012, de 14/05/2012, publicado em 15/05/2012 no Diário Oficial do Estado de Rondônia e no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia.

Em minuta do edital constante no processo, verifica-se que a especificação dos veículos presente na fl. 129 contém, dentre outras caracterizações, a seguinte:

*5.3 Todos os ônibus deverão ter o ano mínimo de 1998 (um mil e novecentos e noventa e oito).*

O processo licitatório foi realizado em 2012. Já a exigência de ano mínimo dos veículos, é de 1998. A diferença corresponde a 14 anos. Contudo, informa-se que o processo não apresenta qualquer justificativa ou fundamento para essa exigência, seja na forma de referências ao ordenamento legal ou, ainda, na forma de exposição de motivos, podendo caracterizar especificação excessiva de objeto.

Tal prática vai de encontro ao descrito no §5º do art. 7º da Lei 8.666/93:

*§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório. (grifo nosso)*

Ademais, o Contrato nº 01/2011 (fl. 21 do Processo nº 117/2011), de 04/02/2011, celebrado com a empresa de CNPJ nº 08.781.322/0001-27 apresenta em seu item 1.1 a mesma exigência: exigência de ano mínimo de 1998 para os ônibus.

Informe-se, por último, que já tramita no Congresso Nacional um projeto de lei para fixar em 10 (dez) anos a idade máxima da frota de ônibus destinada ao transporte escolar. Essa medida almeja aumentar a segurança e o conforto dos escolares, já que veículos mais novos tendem a uma melhor conservação (fonte: [www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/11/06/veiculos-de-transporte-escolar](http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/11/06/veiculos-de-transporte-escolar)).

Portanto, a exigência formulada pela Prefeitura de Mirante da Serra (RO) no Pregão Presencial nº 021/2012 é plausível, porém carece de justificativa técnica inserida nos processo licitatório, conforme dispõe a legislação referenciada.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

“FATO

1.1.1.1 [do Capítulo Dois]

**CONSTATAÇÃO 002, com a seguinte especificação Ausência de justificativa técnica para exigência de objeto com ano de fabricação a partir de 1998.**

**A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:**

Verifica-se que o procedimento licitatório trata-se de procedimento administrativo, buscando sempre a proposta mais vantajosa, compreendendo órgãos da administração direta e indireta, **sendo assim quando se trata de normas específicas todos os entes da federação podem legislar**, sendo assim uma vez que a LICITAÇÃO tem PRINCÍPIOS GERAIS, como LEGALIDADE, PUBLICIDADE E ISONOMIA tem se também PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS que é o EDITAL, que é LEI da LICITAÇÃO, devendo prevê tudo que é importante, ficando a ele vinculado, sendo assim verifica-se que esta JUSTIFICATIVA de que os ônibus para participarem do presente procedimento teriam que ser no mínimo ano 1998, esta devidamente formalizada no presente EDITAL, uma vez que no EDITAL baseado no PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO estabeleceu de forma clara e precisa a seleção da proposta vencedora.” [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva. Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A justificativa da Prefeitura é no sentido de que a exigência de ano de fabricação dos veículos está devidamente incluída no edital, sendo o critério de seleção de proposta realizado de forma clara e precisa.

Relata-se que a resposta apresentada não corresponde ao apresentado na constatação, uma vez que não esclarece os motivos técnicos que fundamentam a exigência de ano mínimo para os veículos, bem como não são apresentadas propostas de soluções para elidir a falha em procedimentos licitatórios futuros.

#### **2.1.1.2. Constatação:**

Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos

#### **Fato:**

No livro de atas do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb, verificou-se registro de reunião no dia 04/08/2011, realizada na sede da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, na qual os conselheiros debateram sobre vistoria nos transportes (realizada em 23/07/2012). Foram constatadas as seguintes irregularidades:

1. Falta de alguns cintos de segurança;
2. Falta de limpeza dos veículos;
3. Pneus desgastados;
4. Documentação de veículo vencida;
5. Estepe guardado dentro do ônibus;
6. Lacre de placa rompido;
7. Para-choque danificado;
8. Ausência de placa frontal em um dos ônibus;
9. Outras avarias;

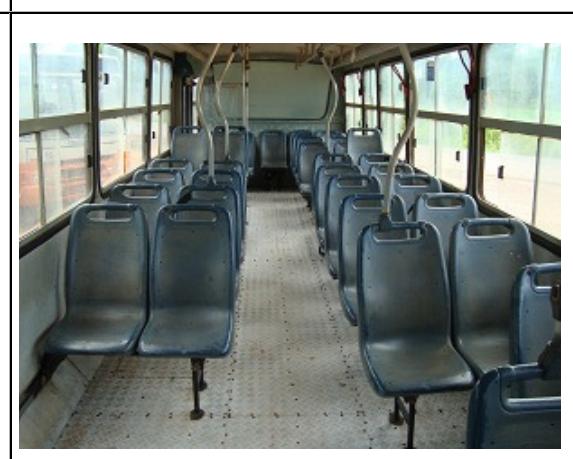
Ainda, segundo a ata, os conselheiros solicitaram ao Secretário Municipal de Educação o envio de relatório à empresa terceirizada para regularização dos problemas encontrados.

Ciente das informações relatadas pelo Conselho, a equipe de fiscalização procedeu à verificação dos veículos para exame da adequação destes ao transporte escolar, nos quais foram confirmadas as ocorrências listadas pelo conselho de:

1. Falta de cintos de segurança ou de condições de uso adequadas na totalidade dos 14 veículos fiscalizados;
2. Avarias em barra de apoio para passageiros;
3. Dano em para-choque,
4. Ausência de placa dianteira em um dos veículos;
5. Farol dianteiro de veículo apresentando falha no funcionamento;
6. Ausência de caracterização de veículo de transporte escolar.

Demonstra-se nas imagens a seguir as irregularidades verificadas nos veículos:

	
Veículo de placa AIA-1768.	Detalhe do estado de um dos cintos de segurança do veículo de placa AIA-1768.
	
Barra de apoio danificada do veículo AIA-1768.	Veículo de placa AIC-8841.

	
Ausência de cintos de segurança adequados em bancos do ônibus de placa AIC-8841.	Detalhe de cinto não utilizado (ainda com lacre) do ônibus de placa AIC-8841
	
Ausência de Placa dianteira para o veículo KDQ-0474.	Veículo de placa (traseira) KDQ-0474 sem a utilização de placa dianteira.
	
Veículo de placa JOE-7594.	Ausência de cintos de segurança em bancos do ônibus de placa JOE-7594.

	
Veículo de placa NDW-1820.	Dano no para-choque do veículo NDW-1820.
	
Veículo de placa NDW-1820 apresentando falha em um dos faróis frontais.	Veículo de placa CZB-2212.
	
Veículo reserva utilizado, de placa CZB-2212 com ausência de caracterização como ônibus de transporte escolar.	Ausência de cintos de segurança no veículo de placa CZB-2212.

De forma complementar aos trabalhos, procedeu-se a verificação da situação dos veículos para portadores de necessidades especiais. Por meio da Solicitação de Fiscalização Nº. 010/MIR/2012, de

01/11/2012, foi solicitada a relação dos ônibus do transporte escolar que possuem adequações a acessibilidade, na forma de rampa para acesso de cadeirantes, com informações do número da placa de cada veículo.

Em documento anexo ao Ofício Nº. 058/2012, de 05/11/2012, a Prefeitura apresentou justificativa sobre os ônibus escolares de placas NBB7936, NBB7856, NBB7556, NBB7696 e NCZ2104 (este de propriedade do Município) da seguinte forma:

*“[os retro mencionados veículos] possuem cadeiras de rodas para locomoção dos alunos que já ficam fixadas nos carros, porém não possuímos nenhum veículo escolar que possua rampa para acesso até o presente momento.*

*É válido ressaltar que não temos alunos com tal necessidade.*

*O transporte escolar não oferece cadeiras de rodas e rampa para acesso, uma vez que no ato do contrato não houve tal solicitação, esses transportes até o momento também não possuem alunos cadeirantes.*

*É válida a observação para que possamos nos organizar para atender o requisito para o próximo exercício.”* (Transcrição do original)

Relata-se que não foi confirmada a existência desses equipamentos nos veículos pela equipe de fiscalização.

Ademais, informa-se a realização de aquisição de ônibus escolar em desacordo com as normas de acessibilidade à pessoa portadora de necessidades especiais.

Trata-se do Convênio n.º 655838, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra (RO), no valor de R\$ 200.970,00 (duzentos mil, novecentos e setenta reais), tendo por objeto a aquisição de veículo automotor, zero quilômetro, com especificações para transporte escolar, no âmbito do Programa Caminho da Escola.

Para a consecução desse objeto firmou-se a vigência de 28/10/2009 a 27/10/2010, exigindo-se uma contrapartida da Prefeitura R\$ 2.030,00 (dois mil e trinta reais). Em seguida, o gestor local aderiu a uma ata de registro de preços do FNDE, a qual se originou do Pregão Eletrônico n.º 01/2009. Assim, a Prefeitura celebrou o contrato de aquisição n.º 45/2009 com o fornecedor de CNPJ n.º 06.020.318/0001-10, adquirindo um ônibus escolar no valor de R\$ 203.000,00 (duzentos e três mil reais).

O pagamento ocorreu em 01/04/2010, após emissão da nota fiscal n.º 000061481, de 26/02/2010. Houve um saldo de convênio de R\$ 3.393,97 (três mil, trezentos e noventa e três reais e noventa e sete centavos), que foi devolvido por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) em 29/09/2010.

Na inspeção física do veículo de placa NCE-6842 (Chassi nº. 9532882W3AR013027), realizada por esta Controladoria nas instalações do município em 24/10/2012, constatou-se a sua adequada utilização e o bom estado de conservação. Entretanto, o ônibus não possui mecanismo de acessibilidade para embarque e desembarque de estudantes portadores de necessidades especiais, contrariando, portanto, a política pública de acessibilidade inserida no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei n.º 10.098/2000, Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR n.º 9.050/2004, Decreto n.º 5.296/2004, dentre outras normas.

Seguem os registros fotográficos específicos do veículo adquirido:

	
Veículo adquirido por meio do Convênio nº 655838, de placa NCE-6842.	Detalhe da Placa do veículo.

Portanto, com base nos registros acima descritos, regista-se que as condições da frota veicular de transporte escolar utilizada pelo Município estão em desacordo com o inciso II, do art. 15 da Resolução nº. 14/2009/FNDE:

*Art. 15 Os recursos repassados à conta do PNATE destinar-se-ão:*

(...)

*II – a pagamento de serviços contratados junto a terceiros, observados os seguintes aspectos:*

*a) O veículo ou embarcação a ser contratado deverá obedecer às disposições do Código de Trânsito Brasileiro ou às Normas da Autoridade Marítima, assim como as eventuais legislações complementares no âmbito estadual, distrital e municipal.* (grifo nosso)

Destarte, informa-se a ocorrência de identificação nos veículos não correspondentes aos recursos federais do PNATE. Por meio da Solicitação de Fiscalização Nº. 009/MIR/2012, de 01/11/2012, foram solicitadas informações quanto à identificação dos veículos por meio de adesivo com dados de convênio celebrado com o governo do Estado de Rondônia.

Em resposta, por meio do Ofício Nº. 058/2012, foi fornecido documento anexo com justificativa em relação ao Convênio Nº. 054/PGE-2012, bem como cópia do ato de celebração deste e o empenho correspondente.

A análise da regularidade do Convênio Nº. 054/PGE-2012, celebrado entre a Prefeitura de Mirante da Serra e o Governo do Estado, não faz parte do escopo deste trabalho, uma vez que não envolve recursos federais. Entretanto, informa-se que se trata de acordo objetivando a cooperação entre as duas entidades para promover, de forma conjunta no Município, o transporte de alunos da rede pública estadual no ano de 2012 e envolveu o valor de R\$ 970.000,00 (novecentos e setenta mil reais). A cláusula décima-primeira deste Convênio determina a identificação adesiva dos veículos, justificando o que foi observado por esta equipe de fiscalização. Apresenta-se, a título de exemplo, imagens de dois veículos nas condições relatadas:

	
Veículo placa AIA-1768.	Adesivo do Convênio nº. 054/PGE-2012 no veículo de placa AIA-1768.
	
Veículo placa AIC-8841.	Adesivo do Convênio nº. 054/PGE-2012 no veículo de placa AIC-8841.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

“FATO.

1.1.1.2 [do Capítulo Dois] CONSTATAÇÃO 003 com a seguinte especificação **Veículos apresentam impropriedades e avarias.**

**A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA** as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:

Com relação aos fatos mencionados no que tange a situação de impropriedades e avarias estamos informando a esta CONTROLADORIA que a pessoa jurídica responsável pelo cumprimento do contrato foi devidamente NOTIFICADA para que providencie o concerto dos itens que foram apontados pela CONTROLADORIA **documento anexo.”** [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva. Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta da Prefeitura informa a realização de notificação – em 29/11/2012 – à empresa de transporte contratada. Em anexo, consta a notificação e a resposta da empresa.

Relata-se que a resposta do gestor e os documentos informados não representam evidência suficiente de justificativa aos fatos apresentados na constatação, mas correspondem à adoção de providências por parte da empresa para solucionar as falhas. Assim, a resposta não contém evidências que confirmem a adoção dessas medidas, bem como não foi apresentada resposta em relação à acessibilidade e utilização do veículo por portadores de necessidades especiais.

#### **2.1.1.3. Constatação:**

Ausência de discriminação dos encargos previdenciários nas notas fiscais do PNATE

##### **Fato:**

Em análise da regularidade de liquidação e pagamento das despesas relativas ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), à luz dos processos administrativos de despesas de números 106/2012 e 401/2012, constatou-se que os encargos previdenciários não estão discriminados nas respectivas notas fiscais.

A tabela apresentada a seguir evidencia como a falta dessa informação no documento fiscal pode distorcer as informações referentes aos consequentes pagamentos:

Tabela – Notas fiscais ocultam a discriminação dos encargos previdenciários

<b>Nota Fiscal Número</b>	<b>V. Bruto (R\$)</b>	<b>Valor Retido (R\$) ref. ISS</b>	<b>V. Líquido (R\$)</b>
0191, de 16/03/12, Proc. 106/12	19.043,36	952,16	18.091,20
0097, de 16/03/12, Proc. 106/12	20.086,08	1.004,30	19.081,77
0077, de 05/06/12, Proc. 401/12	38.940,50	1947,03	36.993,47
079, de 04/07/12, Proc. 401/12	31.775,00	1.588,75	30.186,25
0081, de 08/08/12, Proc. 401/12	24.723,75	1.236,19	23.487,56

Fontes: Processos administrativos de despesas da Prefeitura de Mirante da Serra (RO) 106/12 e 401/12.

Conforme demonstrado, o valor que corresponderia ao montante líquido de cada nota fiscal não apresenta a discriminação dos encargos previdenciários e também não correspondem ao valor efetivamente pago à empresa, como observado nos extratos da conta da prefeitura (conta nº. 11521-5, agência nº. 4001-0) constantes no Processo 106/12. A diferença, pelos documentos que constam dos processos citados, refere-se sempre ao recolhimento dos encargos previdenciários que, embora não estejam discriminados dos documentos fiscais, são devidos.

Assim, resta informar que esse procedimento adotado pela Prefeitura Municipal, de não discriminar os valores retidos a título previdenciário, não se coaduna com o determinado no §1º do art. 31 da Lei nº. 8.212/1991, transcrito a seguir:

*Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei.*

**§ 1º O valor retido de que trata o caput deste artigo, que deverá ser destacado na nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, poderá ser compensado por qualquer estabelecimento da empresa cedente da mão de obra, por ocasião do recolhimento das contribuições destinadas à Seguridade Social devidas sobre a folha de pagamento dos seus segurados.** (grifo nosso)

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

“FATO.

1.1.1.3 [do Capítulo Dois] CONSTATAÇÃO 004 com a seguinte especificação com a seguinte especificação **Ausência de descriminação dos encargos previdenciários nas notas fiscais do PNATE**

**A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:**

**Conforme os fatos mencionados acima, a presente ausência tem a seguinte MOTIVAÇÃO no JULGADO abaixo mencionado.**

As empresas optantes pelo Simples Nacional obtiveram grande vitória no Superior Tribunal de Justiça. O tribunal, em recente julgado, proferiu decisão favorável a elas, determinando que as empresas tomadoras dos seus serviços estão desobrigadas de realizar a retenção das contribuições previdenciárias, popularmente conhecidas como “pagamento do INSS”, no valor de 11% da fatura ou nota fiscal emitidas.

O fundamento da decisão está no fato de o Simples (Lei 9.317/96) dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento tributário diferenciado e favorecido quanto à apuração e recolhimento do IRPJ, PIS/PASEP, CSLL, Cofins, IPI e contribuições para a seguridade social, a cargo da pessoa jurídica. Isso significa que os contribuintes devem efetuar pagamento único relativo aos tributos mencionados, incidindo sobre ele alíquota única, ficando as empresas optantes dispensadas do recolhimento das demais contribuições de competência federal.

Esta sistemática foi idealizada para amenizar a carga tributária das empresas de menor porte, as quais geralmente estão em posição desfavorecida em um mercado extremamente competitivo. Além disso, há redução nos custos para a manutenção da regularidade fiscal do contribuinte, pois, ao simplificar o procedimento para o recolhimento dos tributos, se exige um número menor de profissionais especializados na área.

Apesar dos esforços do Congresso Nacional e o apelo dos empresários, a Receita Federal do Brasil vem interpretando de forma distorcida o artigo 31 da Lei 8.212/91. Esse dispositivo trata da obrigatoriedade dos tomadores de serviços de realizarem a retenção de contribuição em razão dos serviços executados mediante cessão de mão-de-obra — como por exemplo, serviços de engenharia, conservação, limpeza e vigilância — sob a alíquota 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, regime este, conhecido como substituição tributária. Destarte, o equívoco do

fisco consiste justamente em estender essa norma para empresas optantes do Simples, que estão excluídas da sistemática.

Para corroborar este entendimento destacamos o julgamento do Recurso Especial 1.112.467-DF, publicado no Diário da Justiça em 21 de agosto de 2009, onde o STJ reafirmou o entendimento da Corte no sentido de que:

*O sistema de arrecadação destinado aos optantes do SIMPLES não é compatível com o regime de substituição tributária imposto pelo art. 31 da Lei 8.212/91, que constitui "nova sistemática de recolhimento" daquela mesma contribuição destinada à Seguridade Social. A retenção, pelo tomador de serviços, de contribuição sobre o mesmo título e com a mesma finalidade, na forma imposta pelo art. 31 da Lei 8.212/91 e no percentual de 11%, implica supressão do benefício de pagamento unificado destinado às pequenas e microempresas.*

Esta decisão é importante, pois o Poder Judiciário reconheceu que as empresas optantes pelo Simples já recolhem os valores devidos a título de contribuição social, os quais, juntamente com os demais tributos, são recolhidos pela alíquota de 3% a 7% sobre a receita bruta. Desse modo, impor o regime de substituição tributária aos prestadores de serviço inseridos no Simples implicaria revogação do benefício e bis in idem, uma vez que as contribuições previdenciárias seriam recolhidas tanto na sistemática simplificada quanto no regime do artigo 31 da Lei 8.212/91. Ademais, estaríamos falando da realização de um único fato gerador e do pagamento duplicado do mesmo tributo para a União.

Sendo assim, pelo princípio da especialidade, deve-se afastar a retenção na fonte (substituição tributária) de 11% das contribuições previdenciárias sobre os serviços prestados por empresas optantes pelo Simples, mantendo seu regime de unificação de tributos. Em que pese a posição do STJ sobre a matéria, muitos tomadores de serviços de empresas optantes continuam fazendo as retenções sobre as notas fiscais por temerem retaliações do fisco.

Essa situação causa inúmeros prejuízos tanto para os prestadores de serviços, penalizados pelo pagamento indevido da exação e tendo de arcar com um aumento artificial de sua carga tributária, quanto para os tomadores de serviços, em razão de estes valores refletirem diretamente no preço ofertado.

**Para solucionar o problema da retenção indevida da contribuição social, assim como de eventuais riscos de autuações fiscais, os contribuintes devem procurar o Poder Judiciário, a fim de que seja declarado o direito de não haver o “desconto do INSS” sobre a emissão da fatura de seus serviços, e seja afastada a possibilidade de autuação fiscal pelo órgão fazendário em relação às empresas contratantes que não realizem a retenção.**

Outra informação importante é a **possibilidade de restituição das retenções feitas indevidamente**. Os contribuintes podem reaver os valores descontados sob a emissão de suas notas fiscais, a título de contribuição social, no percentual de 11% nos últimos cinco anos, a contar da data do ajuizamento da ação.” [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva. Negrito conforme texto original.]

No mesmo documento, após a justificativa referente ao item 1.1.1.4 (Diferença entre valor da proposta e o valor homologado em licitação de serviços de transporte) é apresentado o seguinte:

“FATO

1.1.1.3 [do Capítulo Dois] CONSTATAÇÃO 004 com a seguinte especificação com a seguinte especificação **Ausência de descriminação dos encargos previdenciários nas notas fiscais do PNATE**

**A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA** as seguintes informações sobre a presente CONST AT AÇÃO:

Com relação a este procedimento segue em anexo a presente NOTIFICAÇÃO a empresa responsável pelo contrato, que a administração não fará nenhum pagamento caso a presente NOTA não venha com a descriminação nos termos exigidos pela CGU.” [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva. Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta da Prefeitura tem início com apresentação de artigo disponível no endereço <<http://www.conjur.com.br/2009-nov-08/empresas-simples-nao-sofrem-retencao-contribuicao-previdenciaria>> (acesso realizado em 05/12/2012). Em anexo, foi apresentado requerimento da empresa V. A. da Silva & CIA LTDA ME (CNPJ: 13.413.161/0001-59), datado de 03/08/2012, no qual esta requer a dispensa de retenção do INSS e do ISS por ser optante pelo SIMPLES NACIONAL, com base na Lei Complementar nº. 123/2006.

Relata-se que a justificativa do gestor não elucida de forma clara as razões do não atendimento à determinação legal do art. 31 da Lei nº. 8.212/1991. Ademais, o art. 118 da Instrução Normativa RFB nº. 971/2009 dispõe que

*Art. 118. Estarão sujeitos à retenção, se contratados mediante cessão de mão-de-obra, observado o disposto no art. 149, os serviços de:*

(...)

**XVIII - operação de transporte de passageiros, inclusive nos casos de concessão ou de subconcessão, envolvendo o deslocamento de pessoas por meio terrestre, aquático ou aéreo;** (grifamos)

A segunda parte da resposta, por outro lado, é contraditória com os elementos da primeira parte da justificativa, impossibilitando a análise deste trecho da resposta. Por essas razões a Justificativa não foi acatada e a constatação é mantida em relatório.

#### **2.1.1.4. Constatação:**

Diferença entre valor da proposta e o valor homologado em licitação de serviços de transporte escolar

#### **Fato:**

Constatou-se na análise do Processo nº 539/2012, correspondente ao Pregão Presencial nº 021/2012, que a empresa contratada foi a de CNPJ 13.413.161/0001-59. Esta foi a vencedora do certame com proposta no valor de R\$ 981.035,10 (novecentos e oitenta e um mil trinta e cinco reais e dez centavos), conforme Ata Circunstanciada do Pregão nº 021/2012 (fl.297).

Contudo, o termo de Homologação assinado pelo Prefeito (fl. 244) informa o valor de R\$ 990.884,85 (novecentos e noventa mil oitocentos e oitenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos). A diferença corresponde a R\$ 9.849,75 (nove mil oitocentos e quarenta e nove reais e setenta e cinco centavos), não sendo registrada no processo qualquer justificativa em relação a essa divergência.

Além disso, essa licitação previa atender a 14 (quatorze) rotas com 16 (dezesseis) ônibus por 115 (cento e quinze) dias letivos. No entanto, o procedimento licitatório resultou em dois contratos, ambos com a empresa já citada e assinados na mesma data (30/07/2012), a saber:

1. Contrato n.º 037 para atender a 10 (dez) rotas durante 39 (trinta e nove) dias letivos, no valor de R\$ 258.118,38 (duzentos e cinquenta e oito mil cento e dezoito reais e trinta e oito centavos);
2. Contrato n.º 038 para atender a 04 (quatro) rotas durante 81 (oitenta e um) dias letivos, no

valor de R\$ 154.897,92 (cento e cinquenta e quatro mil oitocentos e noventa e sete reais e noventa e dois centavos).

Como se percebe, trata-se de procedimento cujos documentos existentes no processo administrativo de despesa n.º 539/2012 não permitem concluir sobre sua regularidade ou não.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

“1.1.1.4 [do Capítulo Dois] CONSTATAÇÃO 005 com a seguinte especificação com a seguinte especificação **Diferente entre o valor da proposta e o valor homologado em licitação de serviços de transporte escolar.**

**A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA** as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:

Com relação aos fatos mencionados gostaríamos de levar ao conhecimento desta CONTROLADORIA, que a diferença de valores nos contratos de nº37 e do contrato de nº 38 se deram nos seguintes termos:

O contrato de nº 37 menciona que os ônibus iriam atender 10 rotas durante 39 dias letivos no valor de R\$ 258.118,38, portanto verifica-se que esse valor pago é referente a 1.329.km dia.

o contrato de nº 38 menciona que o ônibus” [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva. Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A justificativa apresentada de forma incompleta impossibilita a análise dos argumentos apresentados pela Prefeitura.

#### **2.1.1.5. Constatação:**

Falta de garantia da continuidade dos serviços

#### **Fato:**

Em verificação do transporte escolar no Município de Mirante da Serra/RO, observou-se que os serviços são prestados por empresas terceirizadas, uma vez que o Município não possui ônibus suficientes para atender a demanda de forma completa.

Os Contratos Nº. 037 e 038/2012/PMMS, celebrados com a empresa V.A. da Silva & CIA LTDA ME, são os atualmente em vigor, com prestação de serviços a partir de 30/07/2012.

Nesse contexto, iniciou-se a fiscalização dos ônibus escolares. Esse procedimento foi realizado em localidade informada pela Prefeitura Municipal, uma garagem onde os ônibus são mantidos quando não estão em uso. No local, verificou-se placa de identificação da empresa com a inscrição *F.F PLENTZ TRANSPORTES – ME Insc. Est. 00000003446271 CNPJ: 14.644.807/0001-71 Endereço: Rua Rod. 470 Nº. 1553 Centro Mirante da Serra – RO Cep: 76926-000.*

Esses dados não correspondem ao da empresa atualmente contratada.

Também foi apresentado à equipe de fiscalização o documento *RELATÓRIO DE VISTORIA DE VEÍCULO ESCOLAR*, assinado em 30/07/2012 por comissão da Prefeitura, onde são apresentadas as guias de inspeção de 10 (dez) veículos da empresa V.A. da Silva & CIA LTDA ME.

Procedeu-se a conferência documental destes veículos, nos quais, em comparativo com o relatório

apresentado pela Prefeitura, verificou-se que a titularidade de seis dos dez veículos pertence a outras empresas de viação ou transporte e não àquela presente no contrato em vigência. A titularidade de cada veículo é indicada no quadro seguinte:

<b>Placa do veículo no relatório da Prefeitura</b>	<b>Titular informado no documento do veículo</b>	<b>CNPJ do Titular informado no documento do veículo</b>
AHY-8413	V. A. da Silva & CIA LTDA ME	13.413.161/0001-59
AHV-2138	V. A. da Silva & CIA LTDA ME	13.413.161/0001-59
AHX-2840	V. A. da Silva & CIA LTDA ME	13.413.161/0001-59
LCE-2559	Tarilândia Turismo LTDA	08.781.322/0001-27
LCG-1057	Tarilândia Turismo LTDA	08.781.322/0001-27
AIC-8841	Princesa Tur LTDA ME	10.565.211/0001-25
AIC-8835	Princesa Tur LTDA ME	10.565.211/0001-25
AIA-1768	Auto Viação Santo Antônio LTDA	75.703.215/0001-78
AIC-8839	Auto Viação Santo Antônio LTDA	75.703.215/0001-78
JXA-6056	<i>Documento não localizado.</i>	<i>Documento não localizado.</i>

Outros documentos de veículos encontrados durante a fiscalização, apresentados como referentes a ônibus escolares utilizados em Mirante da Serra são os seguintes:

<b>Placa do veículo no documento</b>	<b>Titular informado no documento do veículo</b>	<b>CNPJ do Titular informado no documento do veículo</b>
AHX-4173	Auto Viação Santo Antônio LTDA	75.703.215/0001-78
KDQ-0474	Tarilândia Turismo LTDA	08.781.322/0001-27
KMN-2777	Tarilândia Turismo LTDA	08.781.322/0001-27
JOE-7594	Expresso Rio Cachoeira LTDA	03.763.402/2002-17

Verifica-se, portanto, que não foram localizados veículos com propriedade da empresa V.A. da Silva

& CIA LTDA suficientes para atender aos 10 (dez) veículos informados no Contrato Nº. 037/2012 /PMMS. Desta forma, resta caracterizado o risco de não atendimento ao transporte escolar no Município uma vez que não há garantia de continuidade da prestação de serviços realizada pela empresa por esta não ser proprietária da frota utilizada em atendimento ao contrato vigente.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

“FATO.

Ficando constado no ITEM 1.1.1.5 [do Capítulo Dois] CONSTA TAÇÃO 006, com a seguinte especificação **Falta de garantia da continuidade do serviço**.

**A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA** as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO :

Conforme documento que segue em anexo estamos levando ao conhecimento desta CONTROLADORIA, que em relação a aquisição dos ônibus escolares por parte da empresa vencedora, verifica-se conforme documento que segue em anexo que todos os ônibus que foram objeto do presente contrato devidamente assinado entre a administração sentido estrito bem como a empresa vencedora informou junto a administração que todos os veículos são de sua propriedade conforme documento que segue em anexo

Sendo assim segue nos termos abaixo a devida MOTIVAÇÃO bem como a finalidade do ato administrativo questionado por esta CONTROLADORIA .”

A partir desse ponto, a justificativa da Prefeitura é a mesma que já se encontra no item 1.2.1.2 [do Capítulo Um] do presente relatório por isso não será aqui repetida. Logo abaixo, conclui:

**“Desta forma esperamos ter sanado o procedimento acima especificado no ITEM 1.1.1.5 [do Capítulo 1] mediante os fatos e fundamentos inseridos no direito administrativo bem como nos documentos que seguem em anexo.”** [sic] [Referências a itens do relatório preliminar foram atualizadas para o item correspondente na versão definitiva. Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta apresentada inclui texto que trata de direito administrativo (também presente na justificativa do item 1.2.1.2 do Capítulo Um deste relatório), não relacionado diretamente aos fatos apresentados na constatação. Ademais, informa a existência de documento no qual afirma-se que todos os veículos pertencem a empresa contratada. Em anexo, foi verificada a existência de dois contratos de compra e venda, realizados entre a empresa contratada e as empresas Tarilândia Turismo LTDA e Princesa Tur LTDA ME.

Relata-se que, a despeito dos contratos celebrados entre as empresas, a titularidade dos veículos corresponde às empresas constantes nos documentos de cada ônibus. A resposta Prefeitura não representa justificativa suficiente aos fatos apresentados.

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 2.1.2. 4046 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental <b>Objetivo da Ação:</b> A escolha de livros feita de forma democrática pelos professores e profissionais de educação; devolução dos livros reutilizáveis ao final do ano letivo; efetividade do sistema de controle mantido pelo FNDE no remanejamento e distribuição dos livros; entrega dos livros aos alunos antes do início do ano letivo; utilização dos livros pelos alunos e professores.
Dados Operacionais

<b>Ordem de Serviço:</b> 201215673	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2012 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Execução do Programa Escolha dos livros realizada pelos professores; Livros entregues conforme escolha; Ausência de interferência de editoras na escolha dos livros; Desenvolvimento de ações de incentivo à conservação e devolução do livro didático; atualização do sistema de controle mantido pelo FNDE; remanejamento de livros didáticos; livros entregues antes do início do ano letivo; Utilização dos livros didáticos pelo professores e alunos.	

### **2.1.2.1. Constatação:**

Ausência de controles do programa, do recebimento de livros e do remanejamento entre as escolas da rede de ensino municipal

#### **Fato:**

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº. 001/MIR/2012, de 17/10/2012, a Prefeitura Municipal foi questionada sobre diversos aspectos na condução do Programa Nacional do Livro Didático em Mirante da Serra. Dentre eles, informações quanto a:

1. Servidor coordenador ou integrantes da equipe técnica responsável;
2. Evidências de acompanhamento do programa;
3. Comprovantes de recebimento dos livros da escola EMEF JORGE DE LIMA;
4. Comprovação de remanejamento de livros entre as escolas;
5. Registros de falhas/irregularidades verificadas;
6. Atas de reuniões para escolhas de livros pelas escolas e professores;
7. Existência de calendário escolar do ano de 2012;
8. Estoque de livros na Prefeitura, com motivo da não distribuição;
9. Senha de acesso ao sistema de controle mantido pelo FNDE; e
  
10. Entrega de livros referentes à reserva técnica, com declaração de quem é responsável por essa parte do Programa.

Como resposta, foi entregue o Ofício Nº.057/2012, de 22/10/2012, o qual apresentava anexo um documento intitulado *RELATÓRIO* (não numerado ou datado), assinado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes e pelo Diretor da Divisão Pedagógica. Em acréscimo, o Ofício tem como anexo o calendário escolar, a relação de livros didáticos existentes na escola EMEF JORGE DE LIMA e um caderno intitulado “*Registro de empréstimo de livros didáticos do 6º ao 9º*”.

Quanto ao primeiro item da solicitação, a justificativa no relatório apresentado é a seguinte:

*“Não dispomos na Secretaria de Educação nenhum servidor cadastrado especificamente para acessar o sistema do PNLD, pois as escolas tem acesso direto a esse sistema e sempre conta com o apoio dos técnicos pedagógicos desta Secretaria.”* (transcrição do original)

Em contradição com este dado, foi informado pela diretoria da escola que o controle é realizado de forma escrita. Ademais, o caderno apresentado anexo ao Ofício confirma o registro manual, ao menos na escola EMEF JORGE DE LIMA, de entrega de livros aos alunos. Apresenta, ainda, informações quanto ao estoque de livros e, em especial, sobre os livros de inglês não utilizados. Este fato é apresentado em constatação específica deste relatório.

Quanto aos comprovantes de recebimento dos livros na escola da amostra, as etiquetas puderam ser analisadas durante fiscalização na própria instituição de ensino de forma parcial, o que representa

um pequeno controle realizado pela própria escola.

Quanto aos itens 6 e 9 da solicitação retro mencionada, foi informado que:

*“Em nossas escolas municipais a escolha do livro é feita pelos professores, com o apoio e orientação da supervisão escolar, diretores técnicos pedagógicos da Secretaria Municipal de Educação, em reunião específica para este fim. Após o consenso na seleção dos livros o diretor tem acesso direto ao sistema com uma senha que recebe especificamente para lançamento da escolha no sistema do FNDE.”* (transcrição do original)

Registra-se, contudo, a ausência de comprovação documental das informações alegadas, tais como atas de reuniões para a escolha do material. Quanto à senha, retoma-se a informação fornecida de que o controle em relação aos livros na escola da amostra é realizado de forma manual.

Portanto, informa-se que não foram apresentadas informações e/ou registros documentais quanto a:

1. Evidências de acompanhamento do programa;
2. Comprovação de remanejamento de livros entre as escolas;
3. Registros de falhas/irregularidades verificadas;
4. Atas de reuniões para escolhas de livros pelas escolas e professores;
5. Estoque de livros na Prefeitura, com motivo da não distribuição;
6. Entrega de livros referentes à reserva técnica, com declaração de quem é responsável por essa parte do Programa.

Tal fato representa, dessa forma, que a equipe de fiscalização não foi subsidiada de informações suficientes para análise de todos os aspectos do programa, tendo por consequência direta da não existência desses dados a constatação de que os controles em relação ao PNLD apresentam falhas.

Por conseguinte, a falha reflete-se na falta de controle do recebimento e do remanejamento de livros didáticos, uma vez que a Prefeitura não pode comprovar de forma consolidada o quantitativo de livros de estoque em almoxarifado, a distribuição à rede de ensino e o uso de reserva técnica.

A título de exemplo, informa-se a verificação realizada sobre os livros de inglês e Espanhol entre o quantitativo informado pela Prefeitura e o total encontrado em estoque da escola EMEF JORGE DE LIMA:

Título do livro	Série/Ano	Total verificado na escola (A)	Total informado em relação da Secretaria (B)	Diferença (A) – (B)
24870C2524L – ESPAÑOL – ENTÉRATE	05/06	21	21	0
24870C2525L – ESPAÑOL – ENTÉRATE	06/07	26	24	2
24870C2526L – ESPAÑOL – ENTÉRATE	07/08	31	30	1
24870C2527L – ESPAÑOL – ENTÉRATE	08/09	17	19	-2

Título do livro	Série/Ano	Total verificado na escola (A)	Total informado em relação da Secretaria (B)	Diferença (A) – (B)
24925C3324L – LINKS ENGLISH FOR TEENS	05/06	34	35	-1
24925C3325L – LINKS ENGLISH FOR TEENS	06/07	39	38	1
24925C3326L – LINKS ENGLISH FOR TEENS	07/08	50	51	-1
24925C3327L – LINKS ENGLISH FOR TEENS	08/09	34	34	0

Observa-se que, em relação à escola da amostra, há registro de quantitativo diferente de livros em relação ao visualizado *in loco* para 6 dos 8 títulos conferidos, representando falha no controle desse material.

De forma geral, a existência de falhas no acompanhamento do programa dificulta aos órgãos de controle verificar a consistência dos registros de entrega e utilização dos livros no município, contrariando o que determinam as letras “c” e “d”, do Inciso III do Artigo 7º da RESOLUÇÃO Nº 60 DE 20 DE NOVEMBRO DE 2009, que diz:

*“III – às secretarias de educação compete:*

(...)

- c) monitorar a distribuição das obras até sua chegada efetiva na escola, garantindo acesso de alunos e professores aos materiais designados para uso coletivo ou individual;*
- d) promover o remanejamento de obras das escolas onde estejam excedentes ou não utilizadas para as escolas onde ocorra falta de material;”*

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

**"A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:**

Não existe até o presente momento um servidor nem do quadro efetivo nem que exerce função comissionada para dar regularidade a este procedimento, bem como informar a esta CONTROLADORIA, que a distribuição e o remanejamento dos livros são feitos pelas próprias escolas do Município.

Também informamos a esta CONTROLADORIA que a partir do próximo ano letivo a SECRETÁRIA se compromete em disponibilizar um servidor para que proceda o devido gerenciamento do programa PNLD.” [sic]. [Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta apresentada informa tratar-se do PNAE e em seguida, contraditoriamente, apresenta elementos vinculados ao PNLD. Informa que não tem no quadro de servidores municipais um responsável por controle dos livros didáticos, sendo este realizado pelas escolas. Por fim, afirma que em 2013 será disponibilizado um servidor para gerenciar o PNLD.

A análise da justificativa é no sentido de que a Prefeitura reconhece a falha apontada pela equipe de fiscalização e se dispõe a manter servidor dedicado a atividade de controle, recebimento e remanejamento dos livros. Contudo, informa-se que a medida da Prefeitura só será adotada em 2013, portanto encontra-se pendente de efetivação e resulta insuficiente para justificar ou sanar as falhas indicadas na constatação.

### **2.1.2.2. Constatação:**

Não utilização de livros de Inglês e Espanhol na escola EMEF JORGE DE LIMA

#### **Fato:**

Em verificação realizada na escola EMEF JORGE DE LIMA (Código INEP nº. 11019778) constatou-se a existência de um grande quantitativo de livros não distribuído para os alunos.

Procedeu-se, como amostra, à seleção dos livros de línguas estrangeiras: inglês e espanhol. Os livros verificados são de natureza consumível (ou seja, não reutilizáveis) e vão do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental. O quadro seguinte sintetiza o resultado da contagem desse material:

Título do livro	Série/Ano	QTD distribuída em 2011 (A)	QTD distribuída em 2012 (B)	Total (T) recebido 2011 e 2012 (A) + (B)	Total verificado na escola (C)	Diferença (T) – (C)
24870C2524L ESPAÑOL ENTÉRATE	05/06	7	15	22	21	1
24870C2525L ESPAÑOL ENTÉRATE	06/07	7	23	30	26	4
24870C2526L ESPAÑOL ENTÉRATE	07/08	8	26	34	31	3
24870C2527L ESPAÑOL ENTÉRATE	08/09	9	9	18	17	1
24925C3324L LINKS – ENGLISH FOR TEENS	05/06	20	15	35	34	1
24925C3325L LINKS – ENGLISH	06/07	21	23	44	39	5

FOR TEENS						
24925C3326L LINKS – ENGLISH FOR TEENS	07/08	25	26	51	50	1
24925C3327L LINKS – ENGLISH FOR TEENS	08/09	26	9	35	34	1
<b>TOTAL</b>		<b>123</b>	<b>146</b>	<b>269</b>	<b>252</b>	<b>17</b>

Como resultado, portanto, informa-se que 252 livros não foram distribuídos, de um total de 269 recebidos. Tal número representa aproximadamente 94% (noventa e quatro por cento) do total de livros dessas disciplinas, observando-se que em alguns casos somente um livro não foi encontrado. Resulta desfavorável a aceitação da hipótese destes livros encontrarem-se distribuídos para alunos, estando provavelmente estocados em local diferente não informado à equipe de fiscalização. Ademais, observou-se que os livros de idiomas não encontram sinais de uso, portanto não foram utilizados pelos alunos e momentaneamente guardados na sala de diretoria da escola.

Em entrevista com a diretora da escola, a equipe foi informada que não há escola no município que lecione a disciplina de espanhol. Quanto à disciplina de língua inglesa, a diretora informou que a professora da matéria utiliza material próprio. Posteriormente, em entrevista com o Conselho de Acompanhamento Social do Fundeb, a referida professora estava presente, confirmou a informação da diretora e justificou o fato em razão do material ser avançado para os alunos, por isso a opção de utilizar apostilas destinadas a realidade local, que são elaboradas pela própria professora e distribuídas aos estudantes.

Não foi verificado no âmbito deste trabalho a utilização de material em outras escolas municipais. Contudo, em razão da professora de inglês lecionar em outras escolas municipais e, ainda, da ausência de professor de espanhol no município, infere-se que a situação é semelhante nas demais instituições de ensino da cidade. Resta caracterizada a subutilização dos livros didáticos pela Prefeitura Municipal de Mirante da Serra.

O registro fotográfico dos livros de inglês e espanhol, mantidos na escola EMEF JORGE DE LIMA sem utilização é o demonstrado no quadro seguinte:

	
Livros de espanhol sem utilização na escola.	Etiqueta de um dos malotes de livros de espanhol ainda fechado.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

**"A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:**

Sendo assim verifica-se que a presente JUSTIFICATIVA, encontra- se devidamente formalizada no ato administrativo solicitado **uma vez que o MUNICÍPIO não possui em sua grade curricular a presente matéria de ESPANHOL, quanto a matéria de INGLES também encontra-se devidamente JUSTIFICADA vez que foi informado que em relação a presente disciplina o professor utiliza seu próprio material, vez que os livros enviados não são condizentes com o aprendizado dos alunos mas informamos que para o próximo ano será utilizado nas escolas do Município."** [sic]. [Negrito conforme texto original.]

### **Análise do Controle Interno:**

A justificativa informa que a disciplina de espanhol não é presente na grade curricular do Município, bem como reafirma que para a disciplina de inglês foi utilizado material próprio em razão de este ser apropriado. Por fim, afirma que no exercício de 2013 o material será utilizado.

A resposta da prefeitura não justifica o fato de que houve recebimento dos livros de espanhol mesmo sem constar no currículo escolar o ensino dessa disciplina. Raciocínio semelhante pode ser aplicado ao material de língua inglesa, mantido ocioso em razão de não adequação aos estudantes (segundo a Prefeitura Municipal). Não foram apresentadas propostas de soluções imediatas, mas sim a manutenção parcial do problema no exercício seguinte, por meio da utilização do material que, segundo a própria Prefeitura, não é adequado. Resulta a manutenção da constatação em relatório.

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 2.1.3. 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica <b>Objetivo da Ação:</b> Cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; Executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; Garantir a qualidade da alimentação fornecida; Fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; Disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215568	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 216.036,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Ente Estadual/Municipal executor da ação Processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas das redes estadual/municipal de ensino. Regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor. Correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa.	

#### **2.1.3.1. Constatação:**

Não atendimento do quantitativo mínimo de nutricionistas estabelecido em normativo federal

#### **Fato:**

Em avaliação do quadro de nutricionistas do Município de Mirante da Serra, verificou-se que a Prefeitura não atende ao número mínimo de nutricionistas conforme estabelecido no art. 10 da Resolução CFN Nº 465/2010, para atender ao programa.

A documentação apresentada pela prefeitura mostra que foi nomeada pela Portaria nº 2549/2012, de 04 de abril de 2012, somente uma nutricionista, conforme cadastro nº CRN7-2263.

De acordo com o censo escolar de 2012, Mirante da Serra possui em sua rede escolar municipal 1695 (um mil seiscentos e noventa e cinco) alunos matriculados.

Nesse caso, a norma legal determina que, em municípios que possuem em sua rede escolar o número de alunos variando entre 1001 e 2500, há a necessidade de contratação de 03 (três) nutricionistas, sendo um responsável técnico (RT), que assuma o planejamento, coordenação, direção, supervisão, e avaliação na área de alimentação e nutrição e dois nutricionistas do quadro técnico (QT), que realizarão as atividades definidas na retro mencionada resolução, sobre a coordenação do (RT).

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros

O orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas. Assim, a finalidade do Estado, ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é a de realizar os objetivos fundamentais da Constituição Federal. Dentre estes objetivos, destaca-se o da dignidade da pessoa humana, cujo limite de partida será sempre o mínimo existencial, e que ao mesmo tempo vem delimitado em linhas gerais pelos princípios constitucionais e pelos direitos e garantias individuais e coletivos. Será avaliada a necessidade da atuação do Poder Judiciário, garantindo a aplicabilidade do princípio da separação dos poderes, e, ao mesmo tempo, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais através de decisões judiciais. Havendo necessidade dessa atuação, é de se verificar quais os parâmetros de controle a serem observados e como operacionaliza-los, de modo a obter uma efetividade dos direitos que exigem a prestação de serviço ou de atendimento público, sem perder de vista os contornos constitucionais. A realização do mínimo existencial não pode depender de uma discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo, comprometendo recursos financeiros para atender algumas áreas em detrimento de outras mais essenciais.

Orçamento público; Políticas públicas; Recursos financeiros.

O debate em torno da efetividade das políticas públicas que visam garantir os direitos fundamentais preconizados pela Carta Constitucional ainda demanda discussões doutrinárias e principalmente a apreciação desses direitos pelo Poder Judiciário, que frequentemente é provocado para manifestar sobre a liberação de recursos públicos. Com isso, é necessário verificar a possibilidade de aplicar os dispositivos constitucionais pertinentes, com vistas às ações do Estado, deliberadamente em políticas públicas, considerando a costumeira escassez de recursos.

O Estado moderno necessita cada vez mais recursos financeiros para atender às necessidades coletivas. Tais despesas integram o orçamento público. O orçamento não é um mero documento contábil e administrativo. Ele deve considerar o interesse da sociedade. Assim sendo, o orçamento deve refletir um plano de ação governamental. Diversas são as diretrizes, tanto constitucionais quanto infraconstitucionais para orientar a realização e execução do orçamento público.

A destinação e os valores que serão utilizados para a implementação dos serviços públicos, dependem de decisão política quando da elaboração do orçamento público. Neste contexto há que se falar no desenvolvimento de políticas públicas, antes, porém, a sua inclusão no orçamento. É o Estado que elege quais despesas pretende realizar e suas respectivas prioridades. Há então o controle quanto aos gastos públicos que o Estado deve realizar nos termos da legislação aplicável,

sob pena de nulidade da despesa realizada.

A Constituição Federal de 1988 é considerada como uma das Cartas mais avançadas em matéria de proteção dos direitos fundamentais. Então, a questão que se apresenta é a de saber quais as prioridades a serem adotadas no momento da definição e da execução dos gastos públicos. Posteriormente, poderá ser avaliada a necessidade da atuação do Poder Judiciário, garantido a aplicabilidade do princípio da separação dos poderes, e, ao mesmo tempo, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais através de decisões judiciais. Havendo necessidade dessa atuação, é de se verificar quais os parâmetros de controle a serem observados e como operacionalizá-los, de modo a obter uma efetividade dos direitos que exigem a prestação de serviço ou de atendimento público, sem perder de vista os contornos constitucionais.

Devem ser considerados também os objetivos e os valores fundamentais da República, estatuídos no art. 3º da Constituição Federal bem como os limites constitucionais que são representados pelos valores, objetivos fundamentais da República e programas trazidos pelo texto constitucional, conforme estão demonstrados: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Todos estes objetivos fundamentais devem ser observados pelo Poder Público, notadamente pela edição de normas e demais comandos para o seu atendimento por meio do planejamento e consequentemente nos orçamentos de cada ente político da Federação.

Ao comentar sobre as limitações aos gastos públicos, Scaff[1] pontifica que estes também podem ser materiais, pois o uso de recursos públicos deve se dar de forma a permitir que os objetivos estabelecidos no Art. 3º da Constituição sejam alcançados. Scaff[2], citando Roberto Alexy, destacou: *é imprescindível que sejam realizados gastos públicos em direitos fundamentais sociais, a fim de permitir que as pessoas possam exercer sua liberdade jurídica obtendo condições de exercer sua liberdade real*. Assim, os gastos públicos não permitem que o legislador, e muito menos o administrador, realize gastos de acordo com suas livre consciência, de forma desvinculada aos objetivos estatuídos no Artigo 3º da Constituição Federal.

Para a implementação dos direitos fundamentais, é de se verificar a questão orçamentária, em que medida há disponibilidade de recursos públicos para custear os direitos sociais. Com a distribuição das competências, a Constituição Federal estabelece quais são as fontes de receita da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, bem como a repartição da receita entre os respectivos entes políticos da Federação. O próprio legislador constitucional indicou algumas situações (com finalidades específicas) cuja receita deverá estar vinculada e comprometida, devendo o gestor público se ater a elas, sob pena de improbidade administrativa.

## **O Orçamento Público: Questões Relevantes**

Integram o orçamento da administração pública todas as previsões de receitas quanto às despesas que serão realizadas, conforme dispõe a Lei 4.320/64 que estatui as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

As receitas públicas correspondem aos ingressos, procedentes da arrecadação de tributos ou de outras fontes e são destinadas à satisfação das necessidades públicas, mantidas pelo Estado. Para Aliomar Baleeiro[3], a receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.[4]

A Despesa Pública, por sua vez, é *o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos.*[5] Em face do princípio da legalidade da despesa pública, ao administrador público é imposta a obrigação de observar as autorizações e limites constantes nas leis orçamentárias. Sob pena de crime de responsabilidade previsto pelo art.

85, VI da Constituição Federal, é vedado ao administrador realizar qualquer despesa sem previsão orçamentária, nos termos do art. 167, inciso II.

Na Constituição Federal, o orçamento está previsto no art. 165, assim disposto: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. O parágrafo 1º ressalta que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Já a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, como está disposto no parágrafo 2º do referido Artigo.

O parágrafo 4º, consequentemente, estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

A lei orçamentária anual, como determina o parágrafo 5º do Art. 165 da Constituição Federal compreenderá:

*“I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*

*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”*

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º do art. 165 da Constituição Federal).

Os orçamentos previstos no § 5º, I e II do art. 165 da Carta Constitucional, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Referido destaque é relevante para analisar este conteúdo juntamente com o artigo 3º, bem como com o artigo 170 da Constituição Federal que estabelece os objetivos fundamentais da República e os princípios e fundamentos da ordem econômica. Com isso, a Constituição Federal, oferece todas as diretrizes para a elaboração, execução e controle do orçamento do Governo Federal. De igual modo, tais parâmetros são estabelecidos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios.

Aliomar Baleeiro conceitua orçamento como *o ato pelo qual o Poder legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.[6]*

Já, José Afonso da Silva destaca que *o orçamento é o processo, é o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa de receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro.[7]*

Desta forma, o orçamento deverá prever as políticas públicas constituídas com a finalidade de atender os ditames constitucionais.

O Art. 2º da Lei 4.320/64, estabelece que a Lei do Orçamento deverá conter a discriminação da

receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. O Art. 3º destaca que a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lê. O Art. 4º enaltece que referida lei compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

O orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas. Assim, a finalidade do Estado, ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é a de realizar os objetivos fundamentais da Constituição Federal. Dentre estes objetivos, destaca-se o da dignidade da pessoa humana, cujo limite de partida será sempre o mínimo existencial, e que ao mesmo tempo vem delimitado em linhas gerais pelos princípios constitucionais e pelos direitos e garantias individuais e coletivos.[8]

É no orçamento-programa que o Governo[9] estabelece sua política com previsões de despesas e respectivas receitas. Tem-se, então que a função de traçar as políticas públicas é de iniciativa do Poder Executivo, com a aprovação do Poder Legislativo na elaboração orçamentária, para posterior aprovação pelo Congresso Nacional, em se tratando do orçamento federal.

A Constituição Federal incluiu o orçamento público como importante instrumento de governo, tanto para o desenvolvimento econômico quanto para o desenvolvimento social e político. Destacou, para tanto, a necessidade de aprovação de três leis, sendo: a Lei do Plano Plurianual (PPA) nos termos do Art. 165, § 4º, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como dita o Art. 166, § 4º e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos os planos e programas governamentais devem estar em harmonia com o plano plurianual e a LDO deverá estar em harmonia com o PPA.

Deve ser demonstrado pela Administração Pública que os objetivos constitucionalmente estabelecidos (Art. 3º) foram previstos no planejamento orçamentário, pois a Constituição cuidou de direcionar a conduta do legislador e do administrador, impondo diretrizes a serem necessariamente cumpridas. Portanto, a discricionariedade da Administração indica o modo como irá concretizar os objetivos da República, não devendo ser confundido com ampla liberdade, conforme enfatiza Piscitelli[10]:

“Seja na produção e fornecimento de bens e serviços públicos, seja atuando nas clássicas funções tendentes a promover o crescimento, a redistribuição e a estabilização, o Estado é o agente fundamental que, por meio de diferentes políticas, pode interferir decisivamente na atividade econômica de qualquer país.”

Acrescenta, que por tais razões é que a função orçamentária e financeira da Administração Pública é tão importante. Em países em que já se adquiriu a consciência política de sua relevância em todas as atividades governamentais, os cidadãos e as instituições participam mais ativamente do processo de alocação e utilização dos recursos públicos.

Ao tratar da Lei Orçamentária anual, confirma o autor[11] que:

“[...] essa lei, com base nas estimativas e autorização para a obtenção de receitas, fixa, até o encerramento da sessão legislativa, os gastos para o exercício seguinte. Este é o calendário previsto, tudo dentro de uma perspectiva de planejamento a médio prazo, com planos plurianual nacionais, regionais e setoriais. E que o planejamento é uma forma de a sociedade, por meio de seus representantes e instituições, aferir suas potencialidades e limitações, coordenando seus recursos e esforços para realizar, por intermédio das estruturas do Estado, as ações necessárias ao atingimento [sic] dos objetivos nacionais.”

Portanto, é irrecusável a tarefa de identificar e avaliar a direção e o papel do Estado, a gestão dos recursos e a destinação final do gasto público.

É preciso conquistar o orçamento, torná-lo, de fato e de direito, o que ele deveria ser, é o que assegura Gustavo Amaral[12], ao salientar que é o momento máximo da cidadania, em que as

escolhas públicas são feitas e controladas. A experiência brasileira, contudo, é antiorçamentária, não apenas pela hipertrofia do Executivo, mas pela própria desconfiança quanto ao orçamento. Destaca que a realidade brasileira é a de progressiva vinculação de recursos para os mais variados fins. Há, portanto, um longo caminho a percorrer. Ele depende, contudo, que não se tenha como “direito fundamental incontrastável com questões menores” como as finanças públicas e o fornecimento de todo e qualquer medicamento.[13]

E, nesse contexto, destaca-se que o orçamento é o palco no qual devem estar explicitadas as políticas públicas de um Estado em um determinado momento. E, nele, o Estado, conjuntamente as funções Executiva e Legislativa devem se fazer presente via processo orçamentário, desde a elaboração do plano plurianual, passando pela lei de diretrizes orçamentárias, e com a lei orçamentária anual.

O Poder Judiciário deve, exercer seu papel constitucional de julgamento das políticas públicas no sentido de implementação gradual dos direitos fundamentais à prestação e de garantia da dignidade humana, alcançando o bem da vida àqueles que lhe socorrem.[14] Esta é uma questão polêmica que requer cuidadosa análise.

Embora, sendo objeto de apreciação no item 4 e 5, serão, desde já, traçadas considerações a respeito da atuação do Poder Judiciário, quando da liberação de recursos financeiros para atender interesses individuais ou coletivos. Vem a calhar, então, a posição de Régis Oliveira[15] quando escreve que:

“[...] descabe ao Judiciário, decisão de tal quilate. No entanto, se o fizer, determinando, por exemplo, a construção de moradias, creches, etc., e transitada em julgado a decisão, coisa não cabe ao Prefeito que cumprir a ordem. Para tanto, deverá incluir, no orçamento do próximo exercício, a previsão financeira. Esclarecerá à autoridade judicial a impossibilidade de cumprimento imediato da decisão com trânsito em julgado, diante da falta de previsão orçamentária, e obrigar-se-á a incluir na futura lei orçamentária recursos para o cumprimento da decisão”.[16]

Há doutrinadores[17] que defendem a posição de que diante da escassez de recursos e da multiplicidade de necessidades sociais, cabe ao Estado efetuar escolhas, estabelecendo critérios e prioridades. Tais escolhas consistem na definição de políticas públicas, cuja implementação depende de previsão e execução orçamentária. E, que as escolhas realizadas pelo Estado devem ser pautadas pela Constituição Federal, documento que estabelece os objetivos fundamentais que deverão ser satisfeitos pela autoridade estatal.

A título de complementação serão incluídas algumas notas sobre a participação popular na discussão, aprovação e execução do orçamento participativo e de audiências públicas que envolvam interesses relacionados à destinação de recursos financeiros para aprovação e implementação de políticas públicas.

### **Políticas Públicas: Uma questão orçamentária**

A Constituição Federal de 1988 elegeu os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais, dispendo no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Por isso, esses direitos também estão sujeitos ao que determina o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, que prevê a aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. Aplicabilidade imediata, não significa, contudo, que o Estado está obrigado a prestar e a garantir os direitos de forma absoluta. Nesse sentido é possível, portanto, ver uma possibilidade de aplicação da teoria da reserva do possível, uma vez que não há como negar fatores como escassez de recursos ou mesmo disponibilidade de verbas orçamentárias.[21]

Referidos direitos reclamam, quanto a sua efetivação, um mínimo de concretização. Isso significa que a reserva do possível não pode ser usada para justificar nenhuma concretização. Isso equivale a lesar o direito social em questão.[22] Portanto, deve ser verificado qual o mínimo de conteúdo que pode ser exigido do Estado quando da realização dos direitos sociais, considerando a impossibilidade de realização plena.

Canotilho[23] destaca a questão financeira para a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais previstos na Constituição Federal, sendo que a realização desses está atrelada à capacidade financeira do Estado, apresentando a reserva do possível como:

- “1. “Reserva do possível” significa a total desvinculação jurídica do legislador quanto à dinamização dos direitos sociais constitucionalmente consagrados.
2. Reserva do possível significa a “tendência para zero” da eficácia jurídica das normas constitucionais consagradoras de direitos sociais.
3. Reserva do possível significa gradualidade [sic] com dimensão lógica e necessária da concretização dos direitos sociais, tendo sobretudo em conta os limites financeiros.
4. Reserva do possível significa indicabilidade jurisdicional das opções legislativas quanto à densificação legislativa das normas constitucionais reconhecedora de direitos sociais.”

Ao escrever sobre a reserva do possível, Fernando Scaff[24] apresenta, que como *o Estado não cria recursos, mas apenas gerencia os que recebe da sociedade, é imperioso que haja uma correlação entre as metas sociais e os recursos que gerência, seja através de arrecadação própria ou de empréstimos obtidos junto ao mercado. Destaca ainda que, quem estabelece para o Estado estas metas e o volume de recursos a serem utilizados para seu alcance é a sociedade através de seu ordenamento jurídico.*[25]

A reserva do financeiramente possível pode ser entendida como a realização dos direitos sociais condicionada à disponibilidade e ao volume de recursos suscetíveis, para que não se invabilize todo o sistema, localizada no campo discricionário das decisões oriundas das políticas de governo e das atividades legislativas, as quais estão sintetizadas no orçamento público. Ou, como apresenta Mariana Filchtiner Figueiredo[26], ao comentar sobre o sistema de saúde:

A reserva do financeiramente possível pode ser assim interpretada como objeção à efetividade dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais a prestações materiais, consistente no respeito às decisões orçamentárias estabelecidas pelo legislador democrático, na ponderação concreta entre a escassez dos recursos financeiros disponíveis e o dever de otimizar a concretização dos direitos fundamentais.

Como todos os direitos custam dinheiro, a reserva do possível só pode ser invocada para aquelas situações que extrapolam o mínimo existencial e que se refiram aos indivíduos que possuam meios de obter por si sós a prestação pretendida. No que parece ser desatenção sobre o uso da reserva do possível, costuma-se dizer que “as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos.”.[27] De fato, elementos que devem ser considerados no embate entre os direitos a prestações e a escassez de recursos são os ditames econômicos nacionais.[28]

Neste sentido, é comum a confusão entre reserva do possível e reserva orçamentária, pela qual se entende que certos direitos, notadamente os direitos sociais, estão sujeitos à dotação orçamentária, isto é, à disponibilidade financeira ou material.[29] A realização do mínimo existencial não pode depender de uma discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo, comprometendo recursos financeiros para atender algumas áreas em detrimento de outras mais essenciais.

A reserva do possível não deve ser observada somente sob o prisma econômico, mas, também, pelo fato de que mesmo as leis orçamentárias têm um grau jurídico-normativo.[30]

No que se refere à jurisprudência, pode-se verificar uma linha de transição. Após o entendimento segundo o qual não cabe ao Poder Judiciário intervir na definição de quaisquer políticas públicas, por óbice decorrente do princípio da separação de poderes e da discricionariedade administrativa, algumas decisões passaram conceber tal intervenção, nos casos em que se discutisse a efetivação de direitos fundamentais. Passou-se a admitir, assim, a prevalência absoluta dos direitos fundamentais. Entretanto, em face da limitação de recursos orçamentários e da consequente impossibilidade de efetivação de todos os direitos fundamentais sociais ao mesmo tempo, passou-se a sustentar, como

restrição a tal intervenção do Poder Judiciário em caráter absoluto, *a teoria da reserva do possível.*[31]

### **Efetivação das Políticas Públicas e a escassez de recursos financeiros**

A Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 destaca no art. 25 que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem estar e o de sua família, especialmente para alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Por sua vez, a positivação do direito ao mínimo existencial se dá pela legislação infraconstitucional.[32]

Estabelece o artigo 196 da Constituição Federal que é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Ao mesmo tempo, o art. 6º afirma que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, à proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A Constituição Federal fez distinção entre as prestações de saúde que constituem a proteção do mínimo existencial e das condições necessárias à existência, que são gratuitas, e as que se classificam como direitos sociais e que podem ser custeadas por contribuições. Com isso, inclui as atividades preventivas em geral, o direito ao atendimento integral e gratuito, afirma Ricardo Lobo Torres[33]. Por sua vez, a medicina curativa e o atendimento nos hospitais públicos, são remunerados pelos pagamentos das contribuições, ao sistema de seguridade público ou privado. No entanto, deve ser considerada a exceção das situações de atendimento de pessoas que têm o direito ao mínimo de saúde, sem qualquer contraprestação financeira, considerando tratar-se de direitos fundamentais.

Para tanto, política pública deve ser compreendida como um conjunto de atuações do Poder Público e não como ato ou atos isolados. Como esclarece Fábio Konder Comparato[34], “é um programa governamental”, não se restringindo as normas ou atos singulares, mas antes consistindo “numa atividade, ou seja, uma série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado”. Na seqüência, acrescenta que toda política pública, como programa de agir, envolve uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos (pessoais, institucionais e financeiros), tais como leis, regulamentos, contratos e atos administrativos.

Nessa mesma esteira Cristiane Derani[35], afirma que política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte, por eles realizadas destinadas a alterar as relações sociais existentes.

Sob o ponto de vista de Canotilho, o destaque da doutrina constitucionalista demarca:

Ao legislador compete, dentro das reservas orçamentárias, dos planos econômicos e financeiros, das condições sociais e econômicas do país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais. [36]

A relação entre as políticas públicas e o orçamento é ponderada por Ricardo Lobo Torres ao destacar que *o relacionamento entre políticas públicas e orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das políticas públicas; mas estas ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário.*[37]

Por sua vez, o conceito de política pública está relacionado com o orçamento, conforme ressalta Bucci:[38] *Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente*

*relevantes e politicamente determinados. E prossegue[39]: Parece relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob forma de leis, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica trípartição das funções estatais, em legislativa, executiva e judiciária. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo (Poder Executivo), perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições.*

De qualquer forma, a relação entre orçamento público e políticas públicas, é bem estreita como menciona Régis Fernandes de Oliveira: *a decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas. [40]*

As políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados.[41] Frequentemente, para a efetivação dos direitos sociais a reserva do possível como limite, mas não se tem explorado tal reserva como obrigação de gastar todos os recursos possíveis/disponíveis para implementar os direitos fundamentais. Dá-se realce ao signo “reserva”, mas não ao qualificativo “possível”. Afinal, o que é possível para o Estado Brasileiro em matéria de alocação de recursos para a efetivação dos direitos sociais a prestações materiais? Será que não há mesmo dinheiro suficiente para investir em políticas públicas atinentes aos direitos sociais? Não, caso se queira resolver tudo de uma hora para outra. Mas sim, quando se projeta uma obrigação de progressiva satisfação desses direitos.[42]

O Ministro Celso de Melo, no julgamento da ADIn n.º 1458-7 DF, manifestou: *se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. E ainda adiantou: Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanação normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e efetuam, em consequência, o conteúdo eficacial dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.* Explicitou também, que a cláusula da 'reserva do possível' - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente auferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

De igual modo é a manifestação de Burkle[43]: *a omissão do Estado que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.*

O que se tem observado é que o Poder Judiciário tem verificado e exigido, não a mera alegação de inexistência de recursos, mas a comprovação de ausência total de recursos. Nesse sentido, é a decisão do Supremo Tribunal Federal: *É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.[44]*

Na decisão pode ser observado também que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – *não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.*[45]

Após estas considerações pode-se questionar: E se o orçamento não prever determinada despesa nem comportar a transferência ou realocação de verbas? Pode o Poder Judiciário determinar que o Gestor Público preste um serviço, ou atue de modo a atender um direito fundamental de forma isolada ou com vistas à execução de políticas públicas?

O grande número de pedidos para atendimento dos direitos sociais poderá provocar um desequilíbrio financeiro, com o comprometimento nas finanças públicas. Daí a *reserva do possível forjar a abstenção de despesas desproporcionais, como é o caso de dispêndio de elevadíssima quantia em prol de um único beneficiário*[46]. Por isso, deve ser realizada análise cuidadosa sobre esta situação, considerando que em alguns casos, os possíveis beneficiários dispõem de condições financeiras para pagar tais serviços.

Eduardo Appio, ao tratar do controle judicial das políticas públicas no Brasil enaltece que:

“Existe, portanto, um conflito direto entre o direito à vida de um cidadão, o qual busca através [sic] do Poder Judiciário, a sua sobrevivência, e o direito à vida de outros cidadãos, os quais dependem do orçamento público para sobreviver. A decisão acerca das prioridades a serem conferidas pelo Estado nesta área é essencialmente uma decisão política e moral, que refoge do âmbito do controle judicial, motivo pelo qual as ações individuais em face do Estado não podem implicar a ‘substituição da atividade administrativa’.”[47]

Para analisar esta possibilidade de atuação do Poder Judiciário na destinação de recursos, se faz necessário abordar algumas considerações sobre a separação de poderes, que embora uno, é dividido em três: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Poderes esses, independentes entre si, não podendo um deles sofrer interferência de outro. Muitas vezes, é observada relativa intervenção do Poder Judiciário junto aos demais Poderes, que por certo, coaduna com o objetivo descrito neste contexto.

Há, todavia, o entendimento segundo o qual, na verdade, no Brasil, não é adotado o mecanismo da separação dos poderes, e sim o do balanceamento dos poderes, pelo qual as funções típicas de cada poder podem, eventualmente, ser exercidas por outro.[48]

A Constituição Federal contempla ampla proteção aos direitos fundamentais, especialmente na defesa do princípio da dignidade da pessoa humana. Por isso, para alguns doutrinadores, seria possível ao Poder Judiciário intervir na esfera administrativa, quando o Poder Executivo deixar de atender os princípios fundamentais.

Mesmo que o princípio da separação dos poderes não resulte na não interferência do Poder Judiciário na esfera dos direitos sociais, é certo que deverá sempre haver um respeito pelo papel dos demais poderes da República.

Destaca Fernando Scuff que:

“O papel do Poder Judiciário não é o de substituir o Poder Legislativo, não é o de transformar “discricionariedade legislativa” em “discricionariedade judicial”, mas o de dirimir conflitos nos termos da lei. Proferir sentenças aditivas sob o impacto da pressão dos fatos, mesmo que dos fatos sociais mais tristes, como a possibilidade da perda de uma vida ou de falta de recursos para a compra de remédios, não é papel do Judiciário”.[49] (destaques do original)

Na sequência enaltece o autor:

“Este não cria dinheiro, ele redistribui o dinheiro que possuía outras destinações estabelecidas pelo Legislativo e cumpridas pelo Executivo – é o “Limite do Orçamento” de que falam os economistas, ou a “Reserva do Possível” dos juristas. Ocorre que os recursos são escassos e as necessidades infinitas. Como o sistema financeiro é um sistema de vasos comunicantes, para se gastar de um lado precisa-se retirar dinheiro do outro. E aí será feito aquilo que no ditado popular se diz como “descobrir um santo para cobrir outro”.[50]

Nesse mesmo sentido destaca o Prof. Ricardo Lobo Torres, se valendo de análise do direito americano, ressalta que a ordem para que o Poder Legislativo edite a lei, necessária à apropriação de recursos para a garantia dos direitos humanos, com a consequente reformulação do orçamento, passa a ser vista como compatível com a separação dos poderes e o federalismo.[51]

Referindo-se à reserva do possível[52], com possível desequilíbrio no orçamento público, envolvendo questões pertinentes ao direito à saúde, Ingo Wolfgang Sarlet, ao comentar sobre o tema cita o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes:

“O Ministro Gilmar Mendes também já lembrou, em decisão recente, que existe um dever constitucional de investir recursos e até mesmo limites e pisos, que devem ser investidos na área da Saúde. Há estudos atuais comprovando, categoricamente, que a União não gasta em nenhuma rubrica orçamentária aquilo que foi disponibilizado pelo orçamento, inclusive na área da Saúde. Há provas cabais de Estados e Municípios que não investem naquilo que foi imposto pela União no direito à Saúde. Alegar reserva do possível nessas circunstâncias é uma alegação vazia. [...] O ônus da demonstração, o ônus da prova da falta de recurso é do Poder Público; o ônus da necessidade do pedido é do particular”.[53]

Há também o argumento de que ao administrador é dada certa discricionariedade, segundo a qual lhe é permitido fazer ou deixar de fazer algo em virtude da oportunidade e conveniência. Com isso, pode registrar a possibilidade do administrador se valer da reserva do possível, pela qual só se faz algo se os recursos o permitirem. Nesse sentido ressalta Gustavo Silva *que engana-se, todavia, quem assim postula. Isso, porque em se tratando de direitos fundamentais, tem-se, na verdade, opções vinculativas que o constituinte legou ao legislador infraconstitucional, isto é, algum direito fundamental só pode sofrer restrição em face de outro direito igualmente fundamental; grosso modo, valendo-se da cláusula da reserva do possível, ao administrador cabe optar por realizar um entre dois direitos fundamentais, na impossibilidade de realizar os dois, e do modo mais adequado possível*.[54]

É também, o entendimento de Germano Schwartz[55] que pontifica que não há como alegar ausência de verba orçamentária para a consecução da saúde que é um direito de todos e dever do Estado.

Ao comentar sobre o mandado de injunção, o professor Ricardo Lobo Torres destaca que o mesmo deixou de ser instrumento de garantia dos direitos da liberdade e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania, à cidadania que estão interligados para assegurar também os direitos sociais e até os econômicos. Mas, segundo o autor[56], estes direitos *que vivem sob a “reserva do possível”, subordinados à concessão do legislador e à previsão orçamentária, não poderiam ser adjudicados de acordo com normas estabelecidas pelo juiz*.

Ainda há controvérsias sobre a efetivação de políticas públicas em determinados casos concretos, por parte da atuação do Poder Judiciário como destaca Paula Afoncina Barros Ramalho[57], que algumas decisões *principalmente de primeira instância, têm acenado para a possibilidade de revisão judicial das escolhas orçamentárias. Outras a têm negado, com base numa concepção ortodoxa do princípio da separação dos poderes e numa visão potencializadora dos espaços de discricionariedade administrativa. Falta, ainda, uma teorização consistente e um esforço analítico para a fixação de parâmetros de controle judicial, de modo a minorar essas oscilações jurisprudenciais, sempre danosas à segurança jurídica*.

Ricardo Augusto Dias da Silva[58], ao tratar da jurisprudência nacional e a reserva do possível,

destacou que:

“A jurisprudência nacional, notadamente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, como referido [...] sobre o *mínimo existencial*, tem pautado majoritariamente seu entendimento pela aplicabilidade e recepção da teoria da *reserva do possível*, fundamentando as decisões não somente pela disponibilidade de recursos, mas também ao argumento das competências constitucionais estabelecidas, do princípio da separação dos Poderes, da reserva da lei orçamentária e ainda do princípio federativo”. (destaques do original)

Diante dos procedimentos analisados acima verifica-se que o Município de Mirante da Serra, hoje não tem disposição orçamentária para que se possa atender a contratação de 03 NUTRICIONISTAS, como consta no presente despacho, sendo assim nos termos acima também levamos ao conhecimento de que a nova gestão que se iniciará no ano de 2013, pretende colocar no ORÇAMENTO a necessidade de se fazer CONCURSO PÚBLICO, para atendimento e preenchimento de vagas que falta ser completadas na administração mas tudo isso vai depender do orçamento que o MUNICÍPIO terá para trabalhar nos próximos anos.

Sendo assim nos termos acima segue a presente JUSTIFICATIVA em relação ao Município ter somente uma NUTRICIONISTA em seu quadro e quando da realização do CONCURSO será contratado mais 02 NUTRICIONISTA para que o presente ponto em que é mencionado que não foi **atendido pela Secretaria possa ser devidamente regularizado inclusive sendo incluído no ORÇAMENTO de 2013 caso não seja possível a realização do concurso.”** [sic] [Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta encaminhada pela Prefeitura Municipal comprehende extenso texto (disponível no endereço <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10522&revista\\_caderno=26](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10522&revista_caderno=26)>, acesso realizado em 05/12/2012), abordando temas relativos ao orçamento público, políticas públicas e recursos financeiros, não oferecendo elementos que correspondam ao apresentado no campo “fato” da constatação.

Verifica-se na conclusão da resposta da Prefeitura Municipal que há confirmação do que foi relatado pela equipe de fiscalização quanto ao número de nutricionistas. A não contratação dos profissionais é justificada em razão de não disposição orçamentária. É apresentada proposta de solução futura ao problema – esta de forma vinculada ao orçamento de 2013 – como inclusão no orçamento e realização de concurso para a contratação dos profissionais em número correspondente ao exigido pela Resolução CFN Nº. 465/2010.

A resposta informada pela Prefeitura não apresenta elementos suficientes que justifiquem a ausência de nutricionistas no número indicado pela norma legal, representando resposta de cunho genérico e sem demonstração de evidências (de forma contábil, por exemplo) da inexistência de recursos orçamentários para a realização de concursos e/ou contratação dos nutricionistas.

Ademais, a proposta de solução sugerida na justificativa é precária quanto à certeza de sua ocorrência, uma vez que também condiciona a execução de providências ao orçamento municipal futuro. Como resultado, verifica-se que a manifestação oferecida não representa meio hábil para justificar ou sanar a falha apresentada pela equipe de fiscalização.

#### **2.1.3.2. Constatação:**

Ausência da aplicação de teste de aceitabilidade

#### **Fato:**

A Prefeitura deve realizar teste de aceitabilidade da merenda, conjunto de procedimentos metodológicos, cientificamente reconhecidos, destinados a medir o índice de aceitabilidade da alimentação oferecida aos alunos atendidos pelo PNAE. O teste de aceitabilidade deverá ser

aplicado nas seguintes situações:

- introdução de alimento atípico ao hábito alimentar local;
- quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo; e
- para avaliar a aceitação dos cardápios praticados.

Com vistas a certificarmos da execução de tal procedimento, solicitou-se por meio da Solicitação de Fiscalização nº. 001/MIR/2012, que a prefeitura disponibilizasse os respectivos Testes de Aceitabilidade realizados em 2012, caso houvesse.

Em reposta a Secretaria Municipal de Educação, por meio do Ofício Nº. 057/2012, de 22/10/2012, informou quanto ao atendimento do item que trata do teste de aceitabilidade. Contudo, entre os documentos anexos ao referido ofício, não foi encontrada documentação referente aos testes de aceitabilidade, restando não comprovada a realização desse procedimento por parte da Prefeitura Municipal.

A não aplicação do teste de aceitabilidade contraia o § 5º do artigo 25º da RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, DE 16 DE JULHO DE 2009, que diz:

*§ 5º A EE aplicará teste de aceitabilidade aos alunos, com exceção daqueles matriculados na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), sempre que ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.*

a) A EE será responsável pela aplicação do teste de aceitabilidade, o qual deverá ser planejado e coordenado pelo nutricionista responsável-técnico do PNAE;

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

**“A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:**

Conforme documentos que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas **do direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante documentos a ser analisados:**

Cabe ressaltar que todos os ATOS praticados pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA em especial as PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO se faz através dos ATOS ADMINISTRATIVOS, uma vez que assim encontra-se definido na norma LEGAL, desta maneira é preciso entender que os ATOS ADMINISTRATIVOS exercidos pela ADMINISTRAÇÃO em especial os ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO na sua forma de TIPICIDADE deve estar de acordo com a LEI, uma vez que a ADMINISTRAÇÃO só pode fazer o que tiver amparo LEGAL.

Verifico que no intuito de cumprir com as normas referente aos elementos do ato administrativo, em especial a sua MOTIVAÇÃO E FINALIDADE Sendo assim nos termos acima a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA sentido estrito já que se refere atos do EXECUTIVO, para a formalização do presente procedimento leva em conta também tanto o INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO como SECUNDÁRIO, portanto a presente MOTIVAÇÃO do ATO ADMINISTRATIVO realizado encontra-se nas razões de fato e de direito acima expostos já que tanto os fatos quanto os fundamentos inseridos nos documentos juntados que segue em anexo é justamente o que ensejaram a administração a sua prática e que esta MOTIVAÇÃO também é baseado o ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO que tem este PRINCÍPIO definido na LEI 9784/99 ART 2º bem como no ART 50 uma vez que diz que a MOTIVAÇÃO só

**é obrigatória nos casos previstos em LEI, já que para a DOUTRINA majoritária é um DEVER.**

Também como meio de dar legalidade ao procedimento realizado, uma vez que a ADMINISTRAÇÃO sentido estrito deve observar a LEI é todos os PRINCÍPIOS.

O presente procedimento adotado pela ADMINISTRAÇÃO também tem fundamento na TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES, que é reconhecido pelo STF, uma vez que os MOTIVOS apresentados pela prática dos atos administrativos devem ser VERDADEIROS e EXISTENTES, caso contrário poderiam ser inexistentes, sendo assim verifica-se que a MOTIVAÇÃO do ato administrativo praticado corresponde a FATOS VERDADEIROS já que se for falso é insanável portanto os documentos juntados comprovam a regularidade do ato exigido no ITEM "Ausência da aplicação de teste de aceitabilidade".

A FINALIDADE segundo HELI LOPES e sinônimo de IMPESSOALIDADE, para CELSO ANTÔNIO diz que é intrínseca a LEI.

A FINALIDADE em sentido amplo, é o interesse público devidamente mencionado acima, em sentido estrito é o efeito jurídico mediato é o que a administração pretende ao praticar o ato que no presente caso é justamente dar cumprimento a LEI FEDERAL acima já mencionada.

O presente procedimento realizado pela ADMINISTRAÇÃO em especial o **interesse público secundário e primário**, que possibilitará que tanto o interesse público PRIMÁRIO ou SECUNDÁRIO, possa ser melhor desempenhado pela ADMINISTRAÇÃO, bem como uma vez que o Direito Administrativo, encontra-se em sentido amplo, fazendo parte do Direito Público Interno, que tem como objeto a busca pelo bem da COLETIVIDADE e pelo INTERESSE PÚBLICO acima especificado.

Desta forma esperamos ter sanado o procedimento acima especificado no ITEM "Ausência da aplicação de teste de aceitabilidade" mediante os fatos e fundamentos inseridos no direito administrativo bem como nos documentos que seguem em anexo haja visto que o presente teste de aceitabilidade foi feito uma única vez, haja visto que não houve modificação na das refeições que são servidas aos alunos. [sic] [negrito conforme original]

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta encaminhada pela Prefeitura Municipal comprehende extenso texto abordando temas relativos ao Direito Administrativo, não oferecendo elementos que correspondam ao fato apresentado no campo “fato” da constatação.

Na conclusão da justificativa, contudo, há resposta que referencia o texto inicialmente apresentado pela Prefeitura, bem como informa a existência de documentos anexos (não numerados) e que o teste de aceitabilidade foi realizado somente uma vez devido a não alteração do cardápio oferecido aos alunos.

Não foi encontrado, dentre os anexos disponibilizados, documentos que comprovem a realização do teste de aceitabilidade. Como resultado, verifica-se que a manifestação oferecida não representa meio hábil para justificar ou sanar a falha apresentada pela equipe de fiscalização.

#### **2.1.3.3. Constatação:**

Cardápios elaborados não contém os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação

#### **Fato:**

Analizando os cardápios referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar do Município de Mirante da Serra, foi constatado que houve falha na elaboração dos cardápios.

Evidenciou-se que não constam nos cardápios a quantidade nutricional de cada alimento. Tal procedimento é necessário para que se possibilite a verificação da qualidade nutricional das refeições constantes nos cardápios, como exemplo, os limites percentuais máximos de gorduras totais, dos açucares e do sal.

Nos cardápios apresentados existe somente o nome dos alimentos que compõem cada refeição, a quantidade per capita, o número de alunos e o total por dia.

Tal procedimento impede, por exemplo, a verificação com base no artigo 16 da RESOLUÇÃO/CD/FNDE N.º 38, DE 16 DE JULHO DE 2009 quanto aos limites máximos de energia, gordura e sal presente nos alimentos.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

**“A presente JUSTIFICATIVA tem o dever de levar a esta CONTROLADORIA as seguintes informações sobre a presente CONSTATAÇÃO:**

Conforme documento que segue em anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do **direito administrativo com a presente documentação juntado a MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os fatos mencionados e a ser analisados:**”

A partir desse ponto, a justificativa da Prefeitura é a mesma que já se encontra no item "Ausência da aplicação de teste de aceitabilidade" do presente relatório por isso não será aqui repetida. Logo abaixo, conclui:

**“Desta forma esperamos ter sanado o procedimento acima especificado no ITEM “Cardápios elaborados não contém os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação” mediante os fatos e fundamentos inseridos no direito administrativo bem como nos documentos que seguem em anexo.”** [sic] [negrito conforme texto original]

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta apresentada inclui texto que trata de direito administrativo (também presente na justificativa do item "Ausência da aplicação de teste de aceitabilidade" deste relatório), não relacionado diretamente aos fatos apresentados na constatação. Não se pode verificar quais as providências adotadas pela Prefeitura Municipal para sanar o fato apresentado na constatação. Em anexo, foi apresentado cópia de cardápios com a composição nutricional dos alimentos, mas não foi possível averiguar se os cardápios são os atualmente adotados (e não apresentados no início dos trabalhos) ou se correspondem a novos cardápios a serem utilizados. A justificativa não apresenta elementos suficientes para análise.

#### **2.1.3.4. Constatação:**

Instalações físicas/equipamentos inadequados para o preparo e entrega das refeições.

##### **Fato:**

Em visita à escola EMEF ALVARES DE AZEVEDO (INEP 11.019.689), localizada na zona rural, verificou-se que as instalações físicas não apresentam adequação à atividade de preparo e oferta de refeições devido aos seguintes problemas: não utilização de botas e vestimenta apropriada pelas merendeiras; utilização de refeitório inadequado e, por fim, utilização de copos para água de modo coletivo pelos alunos.

A escola não tem refeitório para refeições dos alunos. Eles utilizam um local improvisado, o qual

tem proximidade da estrada e permite o acesso de animais às dependências da escola. Conforme informações da diretora os alunos também utilizam as salas de aula como local para a alimentação. Verificou-se ainda que a cozinha não apresenta condições adequadas em razão do piso não ter revestimento assim como as paredes, que são de madeira e apresentam buracos, permitindo a entrada de insetos e pequenos animais. Ademais, constatou-se que merendeiras não utilizam traje e botas próprias para a atividade de preparo dos alimentos. No pátio verificou-se ainda que a água é servida aos alunos por meio de filtro, mas utilizando canecas e copos de modo coletivo, representando risco à saúde dos estudantes.

Segue abaixo fotos da escola:

Local utilizado como refeitório.	Piso inadequado para cozinha.
Buraco na parede da cozinha próximo a pia.	Merendeira não utilizando botas.

	
Filtro de água dos alunos com copos utilizados coletivamente.	Local das refeições com presença de cachorro.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

**“Condições insatisfatórias na execução do programa de alimentação escolar ESCOLA ALVARES DE AZEVEDO INEP 11.019.689. ZONA RURAL.”**

**Gostaríamos de levar ao conhecimento desta CONTROLADORIA, que as fotos apresentadas no presente relatório na presente escola já mencionada acima, que esta escola por sinal é a única escola do Município que não foi objeto de reforma uma vez que esta escola** existe planejamento para que os alunos que atualmente são atendidos por esta unidade escolar sejam remanejados para outra unidade escolar municipal que apresente melhores condições estruturais para atender estes alunos, este remanejamento se dará através de transporte adequado. Haja visto, que o número de alunos desta escola vem reduzindo a cada ano letivo, devido ser área de fazenda.

Sendo assim se não houver concordância com a comunidade para remoção dos alunos a mesma passará por reforma, para atender os alunos com qualidade conforme solicitado no presente relatório.

(...)

**“A água servida aos alunos por meio de filtro, mas utilizado canecas e copos de modo coletivo, representando risco à saúde dos estudantes.”**

O município se compromete em substituir as torneiras do filtro por bicos de ação manual na ponta, apropriado para consumo de água de forma que não haja a necessidade de copos ou canecas conforme segue fotos em anexo.

**“As merendeiras não estavam utilizando traje e botas próprias para a atividade de preparo de alimentos”.**

O município não disponibilizou uniformes apropriados para as merendeiras, porém a ausência do uso das botas é com grande espanto que recebemos a informação deste fato, pois o município disponibilizou botas de borracha branca e orientou quanto ao uso durante as atividades de trabalho. Segue em anexo a requisição de entrega da bota de borracha a direção da escola.

**A direção da escola foi notificada novamente quanto ao uso da bota durante o horário de trabalho baseado no PODER DE POLÍCIA SENTIDO AMPLO, que abrange tanto os atos do**

legislativo quanto atos administrativos que limite direitos e liberdade baseado no interesse público tanto primário quanto secundário, bem como baseado no PODER HIERARQUÍCO, que fixa ponto de competência para seus órgãos pessoas jurídicas e servidores para se auto organizar uma vez que existindo função administrativa existe PODER HIERAQUÍCO.

#### **Local das refeições com a presença de animais**

-  
Estamos levando ao conhecimento também desta CGU, conforme documento que segue em anexo, baseado no **PODER DE POLICA SENTIDO AMPLO** e no **PODER HIERAQUÍCO**, que este fato não venha a acontecer novamente em ambiente de consumo de alimentos por parte dos alunos.” [sic] [Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

Em relação à escola EMEF Alvares de Azevedo, foi informado que esta é a única que não passou por reforma em razão de planejamento de remanejar os alunos para outra unidade escolar de melhores condições. Informa ainda que se esse remanejamento não ocorrer, a escola será reformada. A resposta refere-se às condições gerais da escola, apresentados na constatação da equipe de fiscalização como inexistência de refeitório e cozinha adequados. As propostas de soluções apresentadas pela Prefeitura representam medidas a serem realizadas no futuro, dependendo de condições correlatas ao planejamento municipal, e sem definição de prazo. Desta forma, não implicam em correção dos problemas estruturais apresentados pela equipe de fiscalização, nem justificativa suficiente para as atuais condições da escola.

Também foi informado que houve substituição das torneiras e copos comuns por torneiras de bebedouro, mais adequadas, que houve orientação das merendeiras quanto ao uso de botas e, por fim, que foram adotadas medidas de orientação quanto à presença de animais nas dependências da escola. As medidas são adequadas para sanar estes problemas indicados pela equipe.

#### **2.1.3.5. Constatação:**

Falta de oferta de alimentação escolar

#### **Fato:**

Em fiscalização da escola CRECHE MUNICIPAL IRMÃ DULCE - INEP 11.040.807 - Zona urbana foi verificado que o estoque de carne ali contido era pouco expressivo bem como as carnes embaladas não apresentavam data de vencimento.

	Ausência de prazo de validade nas embalagens de carne encontradas.
	Baixa quantidade de carne em estoque.

Tal fato representa risco de não oferta da merenda escolar aos alunos da creche.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

**“Quanto ao baixo estoque de carne, informamos a CGU, que o motivo do baixo estoque de carne encontrado é que a carne é direcionada aos alunos é entregue pelo fornecedor uma vez por semana conforme requisição retirada do fornecedor e entregue a administração documentos em anexo, com relação ao prazo não inserido nas embalagens de carne encontradas, uma vez que nos termos abaixo segue a seguinte orientação:**

#### **Prazo de validade impresso adequadamente na embalagem dos produtos ainda é motivo de discussões entre indústria e consumidores**

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), cerca de 30% da população sofre de intoxicação alimentar pelo menos uma vez por ano. Um dos motivos é a falta de atenção ao prazo de validade dos produtos. A falta de hábito de checar essa informação ao comprar um determinado item é algo frequente no Brasil, isso não somente quando falamos de alimentos industrializados e bebidas, mas também de produtos de limpeza, cosméticos e medicamentos. Além desse descuido, outro fato complica o cenário. Muitos produtos não trazem informações claras sobre sua durabilidade. Podem estar escondidas em algum local de difícil acesso aos olhos do consumidor, com impressão falha ou até mesmo com dados vagos, dificultando que o cliente saiba a data correta.

De acordo com o artigo 31 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), “a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, como qualidade, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem”. Mas mesmo com o órgão atuando a favor da clareza das informações, desde 1990, o panorama ainda é preocupante, pois muitas empresas ainda deixam a desejar em relação ao assunto. Marcos Pó, assessor técnico do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), afirma otimista que atualmente grande parte das embalagens de produtos apresenta o prazo de validade. “O CDC ajudou muito a tentar solucionar o problema da falta de prazo de validade nos produtos. Hoje ainda acontece, mas aos poucos isso vai melhorando”, conclui. No entanto, ele mesmo faz um contraponto sobre a falta de clareza nas informações. “Muitas vezes o consumidor precisa decifrar a data. Por exemplo, ele compra um determinado medicamento e vem impresso o prazo de validade com o mês e ano. Como ele vai saber se é no começo ou no final do mês?”. Ele mensura que os setores ainda um pouco problemáticos nesse aspecto são o alimentício, medicamentos e cosméticos.

Segundo os critérios estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), responsável por regulamentar o setor no que diz respeito ao prazo de validade impresso na embalagem dos produtos, o período de validade é definido por uma estimativa obtida em testes denominados “vida de prateleira”, feitos pelo próprio fabricante com uma boa quantidade de amostras de cada matéria-prima. No caso das hortaliças e legumes, a obrigatoriedade envolve disponibilizar a data em que foram embalados. No caso dos cosméticos, também há a necessidade de colocar o prazo de validade. Em média, no caso de produto fechado, o prazo de vida é de dois anos. Aberto, chega a seis meses.

Na visão de Marcos Pó, o que falta para tentar resolver a questão é a padronização. “É complicado criar uma forma de colocar a data de validade para cada tipo de produto, pois existem dificuldades técnicas. Mas deveria haver uma certa padronização, como local visível, dados completos, impressão com durabilidade. Algumas empresas até já estão fazendo isso, mas ainda tem gente que coloca números ou escreve por extenso. Poderia ser feita uma espécie de carimbo para deixar a coisa mais clara para o consumidor”, sugere.

O Idec é o órgão responsável por receber reclamações de consumidores que enfrentam esse tipo de problema. “Eles reclamam sobre a falta de dados, sobre o prazo de validade, informações apagadas,

falta de clareza nos números e nós encaminhamos para as autoridades – para a Anvisa e para o Inmetro – que se encarregam de acionar as empresas que estão fora da conformidade e multá-las”.

No médio e longo prazo essa situação deve mudar, na opinião de Marcos Pó. “Com o aumento da importação, as empresas relaxaram um pouco como formato e clareza das informações. Mas isso deve ser retomado em breve, já vejo alguns sinais de empresas que melhoraram essa identificação. Por exemplo, existem embalagens de refrigerante com o prazo de validade impresso com relevo ou tinta mais forte, que não some com facilidade”.

Otimista, Paulo Berbel, gerente de engenharia de embalagens e processos de empacotamento da 3M do Brasil, também tem uma visão otimista a respeito do assunto. “Após 18 anos de o CDC entrar em vigor, a maioria das empresas está muito perto de atingir os 100% da colocação de validade nos itens, com exceção de alguns produtos importados, de origem duvidosa, ou de poucas empresas que ainda desconhecem a lei”.

Com a maturidade do consumidor que aprendeu a exigir seus direitos, já é hora das empresas investirem para obter essa conformidade. “Colocar a informação de forma mais clara, em contraste e em local de fácil visualização demanda investimento em equipamentos ou na mudança do processo de empacotamento. A empresa precisa encarar essa melhoria como investimento e não como custo. Isso vai além de apenas cumprir a lei, significa facilitar a vida do consumidor”, diz o executivo da 3M.

**Sendo assim nos termos acima estamos levando ao conhecimento desta CONTROLADORIA, que deve ter havido um equívoco por parte da CGU uma vez que todos os produtos destinados a alimentação escolar são verificados os prazos de validade, nos termos inserido no ART 31 CDC, segue em anexo documento assinado pela DIRETORA da ESCOLA com a comprovação dos fatos relacionados acima quando a validade dos produtos destinados alimentação escolar seguido da assinatura das testemunhas**

(...)[sic] [Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

Quanto ao baixo estoque de carne na creche, a justificativa é no sentido de que as entregas são semanais por meio de requisição, sendo apresentadas cópias de requisições para a comprovação desse procedimento. A documentação representa evidência insuficiente quanto ao alegado pela Prefeitura, uma vez que correspondem a período posterior ao da fiscalização, não justificando o baixo quantitativo de alimentos naquele momento, mas somente providência posterior para sanar o problema.

Em relação à validade dos alimentos, foi apresentado um texto que trata de discussão quanto à padronização e outros aspectos técnicos do prazo de validade presente na embalagem de produtos (disponível no endereço <<http://consumidormoderno.uol.com.br/edic-o-134-marco-2009/consumo-tempo-certo>>, acesso realizado em 05/12/2012), não correspondendo diretamente ao relatado pela equipe de fiscalização. Contudo, a Prefeitura informou ainda que é realizada verificação do prazo de validade dos produtos com apresentação de documento assinado pela diretora da Creche Municipal Irmã Dulce – MEMO. 027/2012, de 28/11/2012.

Trata-se de uma declaração efetuada pela diretora de que as cozinheiras da escola identificaram o prazo de validade nos produtos e que este é escrito em letras pequenas, quase ilegíveis. Alega ainda que as funcionárias têm facilidade para localizar essa informação nas embalagens. Contudo, não foi apresentada evidência (fotográfica, por exemplo), restando insuficiente comprovação do alegado pela Prefeitura.

#### **2.2. PROGRAMA: 2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA**

**Ação Fiscalizada**

**Ação:** 2.2.1. 4014 - CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**Objetivo da Ação:** Realizar, anualmente, em parceria com as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, por escola, a coleta de informações estatístico-educacionais referentes a matrículas e docência, para subsidiar o planejamento e a gestão da Educação nas esferas governamentais.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215598	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 31/12/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Levantamento detalhado das escolas e do aluno da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.	

**2.2.1.1. Constatação:**

Não conformidade no lançamento de dados no Censo Escolar da Educação Básica: dados das fichas de matrícula inconsistentes com os dados registrados no Censo Escolar da Educação Básica

**Fato:**

Em comparação realizada entre as fichas de matrícula e os diários de classe de amostra das escolas CRECHE MUNICIPAL IRMÃ DULCE (código INEP 11040807) e EMEF ALVARES DE AZEVEDO (código INEP 11019689) com os dados do Sistema Educacenso, verificou-se a existência de não conformidades no lançamento de dados.

A consolidação das diferenças constatadas é a seguinte:

**EMEF ALVARES DE AZEVENDO**

1. Campo data de nascimento: Na ficha de matrícula do aluno L.M.S., não consta a data de nascimento. No Educacenso, foi informada a data *05/12/2003*.
2. Campo Sexo: Na ficha de matrícula do aluno L.F.J., não consta o preenchimento. No Educacenso, foi informado como sexo *masculino*.
3. Campo Cor: 3 alunos, C.S.G., L.M.S. e D.A.R.S. não apresentam informação nas fichas de matrícula. No Educacenso, foram registrados respectivamente como *parda, parda e branca*.
4. Campo Nacionalidade: As fichas de matrícula não apresentam campo correspondente a essa informação para todos os alunos da amostra.
5. Campos UF de Nascimento e Município de Nascimento: A ficha de matrícula do aluno L.M.S. não apresenta preenchimento. No sistema Educacenso constam as informações corretas *Rondônia e Mirante da Serra*, respectivamente.
6. Campo Endereço do Aluno: As fichas de matrícula dos alunos L.M.S. e L.F.S não apresentam preenchimento. Para o aluno J.F.S., foi informado o endereço *LINHA 76*. No Educacenso foram informados os dados *LH 80, SÍTIO LINHA 80 E LINHA 80*, respectivamente.
7. Campos Tipo de Certidão de Nascimento ou Casamento e Termo da Certidão: para o aluno L.M.S., não foi informado qualquer dado na ficha de matrícula. No Educacenso constam os dados *CERTIDÃO DE NASCIMENTO e 3517*, respectivamente.
8. Campo Duração da Turma: não é presente nas fichas de matrícula. No Educacenso foi informado o valor *255*. Portanto corresponde a modalidade de ensino Regular.

**CRECHE MUNICIPAL IRMÃ DULCE**

1. Campo data de nascimento: Na ficha de matrícula do aluno T.S.S., consta a data *04/04/09*. No Educacenso, foi informada a data *20/04/2009*.

2. Campo Sexo: Na ficha de matrícula do aluno E.N.S., não consta o preenchimento. No Educacenso, foi informado como sexo *feminino*.
3. Campo Cor: Não consta nas fichas de matrícula dos alunos a existência de campo correspondente a essa informação.
4. Campo Nacionalidade: As fichas de matrícula não apresentam campo correspondente a essa informação para todos os alunos da amostra.
5. Campos Tipo de Certidão de Nascimento ou Casamento e Termo da Certidão: para o aluno M.L.M.J. a ficha de matrícula apresenta os dados *CERTIDÃO DE NASCIMENTO* e *96354*. No Educacenso esses campos foram deixados em branco.
6. Campo Duração da Turma: As fichas de matrícula dos alunos K.C.R., F.O.S. e E.N.S. apresentam preenchimento “em branco”, *vespertino* e *vespertino*, respectivamente. A escola informou no Educacenso o valor *540* para todos os alunos. Corresponde, portanto, a modalidade de ensino Integral.

Em acréscimo, informa-se que somente as fichas de matrícula da CRECHE MUNICIPAL IRMÃ DULCE possuem informações quanto ao uso do transporte escolar. A escola EMEF ALVARES DE AZEVEDO, por sua vez, não possui o campo correspondente a esse dado nas fichas de matrículas disponibilizadas conforme amostra.

Constata-se, portanto, que os registros de matrícula dos alunos apresentam diferenças em relação aos dados do Sistema Educacenso. A manutenção de informações inconsistentes nos registros escolares pode resultar em atualizações errôneas da base de dados do Educacenso, com reflexo nas análises realizadas pelo Ministério da Educação quanto ao ensino no Município.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

**"Com relação a esse procedimento informamos que as informações nos itens mencionados como diferentes é que as informações do educacenso, são pegas conforme já mencionado por documento com xerox, só pegamos o endereço do aluno na ficha de matricula se houver, vale lembrar que o sistema educacenso se estiver algum campo sem ser preenchido a escola não será fecha para encerramento deste procedimento do educacenso.**

**Também informamos que no preenchimento da matricula nem sempre é uma única pessoa quem faz esse procedimento, pode ocorrer da diretora, supervisora, fazerem a matricula, e ocorrer algum erro como no caso da aluna LMS que estava incompleto . A nacionalidade do aluno só é colocada na ficha de matricula caso ele não tenha outra nacionalidade ai colocamos uma OBS . Todos os alunos da área rural utilizam transporte escolar com isso não se faz necessário essa informação na ficha de matricula.**

#### **CRECHE IRMÃ DULCE:**

Com relação a ficha de matricula do aluno TSS consta erra, esclarecemos que a data de nascimento correta é a que se encontra no educacenso ou seja **20/04/2009, com relação ao aluno ENS no que consta sobre DIREITOS DA PERSONALIDADE de forma INDIVIDUAL, já consta e sua certidão de nascimento portanto não se faz necessário.”** [sic] [Negrito conforme texto original.]

#### **Análise do Controle Interno:**

A justificativa da Prefeitura municipal não engloba todos os registros com inconsistência entre as fichas de matrícula e os encontrados no Sistema Educacenso, bem como acaba por revelar falhas no procedimento de registro dos dados em razão de lançamentos efetuados por pessoas diferentes sem o controle adequado da atividade.

Ainda que a justificativa indique qual informação está correta para alguns apontamentos, a Prefeitura não apresentou evidências que comprovem a correção dessas falhas. Assim, resta

insubsistente a comprovação das medidas adotadas.

### **3. MINISTERIO DA SAUDE**

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 30/09/2010 a 30/09/2012:

- \* GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL
- \* PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - SAÚDE DA FAMÍLIA

#### **Detalhamento das Constatações da Fiscalização**

##### **3.1. PROGRAMA: 0153 - GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL**

<b>Ação Fiscalizada</b>	
<b>Ação:</b> 3.1.1. 0153 - GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL	
<b>Objetivo da Ação:</b> Cabe ao Conselho Municipal de Saúde atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social. Para recebimento de recursos federais na área da saúde, os Municípios devem contar com: Fundo de Saúde; Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7/8/2012; Plano de Saúde; Relatórios de Gestão que permitam o controle da conformidade da aplicação dos recursos repassados com a programação aprovada.	

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201216151	<b>Período de Exame:</b> 30/09/2010 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Os municípios e o Distrito Federal, como gestores dos sistemas locais de saúde, são responsáveis pelo cumprimento dos princípios da Atenção Básica, pela organização e execução das ações em seu território, competindo-lhes, entre outros: I-organizar, executar e gerenciar os serviços e ações de Atenção Básica dentro do seu território; II-Incluir a proposta de organização da Atenção Básica e da forma de utilização dos recursos do PAB Fixo e Variável, nos Planos de Saúde; III-Inserir preferencialmente a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços, visando à organização sistêmica da atenção à saúde; IV-Organizar o fluxo de usuários; V-Garantir infra-estrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (recursos materiais, equipamentos e insumos); VI-Selecionar, contratar e remunerar os profissionais de saúde. (As demais competências dos municípios constam da Portaria 648/2006).	

##### **3.1.1. Constatação:**

Atuação precária do Conselho Municipal de Saúde - CMS; O CMS não respeita a composição paritária na distribuição das vagas dos conselheiros; e O Plenário do Conselho de Saúde não se reune, no mínimo, a cada mês e, extraordinariamente, quando necessário.

##### **Fato:**

A Lei Municipal nº 006, de 01/02/1993, criou o Conselho Municipal de Saúde – CMS de Mirante da Serra/RO, sendo que a mais recente alteração e nomeação de seus membros se deu por meio do

Decreto nº 1.402/2011 de 20/06/2011.

No tocante à atuação, constatou-se que o CMS não vem exercendo suas atribuições conforme a competência estabelecida no item V da Quinta Diretriz da Resolução CNS nº 453/2012. Cabe ao CMS definir, em conjunto com os gestores, diretrizes para elaboração dos planos de saúde e sobre eles deliberar, decidir também de comum acordo sobre as políticas de saúde municipal, investimentos e custeos para a área, conforme determina o inciso II do artigo 1º da Lei nº 8.142/1990. Tal atuação não está procedida em suas reuniões, conforme verificado pela leitura das atas. Não se conheceu de ações de mobilização e articulação com a sociedade, deliberações sobre os programas municipais de saúde e seu acompanhamento, ações de acompanhamento e/ou auditorias nos prestadores de serviço, avaliações de contratos e convênios firmados no âmbito do SUS, envio de projetos ao legislativo, recepção, apuração e encaminhamento de denúncias e fiscalização e controle dos gastos públicos em saúde.

Neste mesmo sentido, o item IV da Quarta Diretriz da Resolução acima citada dispõe que o Plenário do CMS deverá se reunir, no mínimo, uma vez por mês, o que não está ocorrendo. Conforme cópias das atas de reuniões disponibilizadas, em 2011 ocorreram sete reuniões e até setembro de 2012 apenas cinco reuniões.

No que tange à composição do CMS, a legislação estabelece a composição paritária de usuários, em relação ao conjunto dos demais segmentos representados. O inciso II da Terceira Diretriz da Resolução CNS nº 453/2012 estabelece a composição das vagas sendo: 50% de entidades e movimentos representativos de usuários; 25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde; 25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos. Neste sentido, constatou-se que o município não atendeu aos dispositivos legais, uma vez que dentre os seis titulares das vagas para entidades de usuários nomeados pelo Decreto nº 1402/2011 de 20 de junho de 2011, um titular é servidor da prefeitura e exerce o cargo de auxiliar de enfermagem, portanto, representante dos trabalhadores na área de saúde.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*“Com relação à situação do CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE, verifica-se que no ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, e uma vez que a nossa CF, adveio do poder constituinte originário, bem como a palavra CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, significa além do nosso federalismo a palavra REPÚBLICA é o governo das razões, sendo assim o ESTADO deu ao cidadão a oportunidade de participar da vida política do Estado uma vez que o Estado não tem como esta em todos os pontos para solucionar problemas da sociedade.*

*Sendo assim uma vez que no BRASIL podemos participar da vida política do ESTADO, no exercício da nossa DEMOCRACIA de forma INDIRETA, os conselhos foram criados com essa finalidade, porém conforme constado pela CGU, o mesmo não vem cumprindo com a sua finalidade temática que é justamente o apoio às normas direcionadas à SAÚDE mas verifica-se a dificuldade que se tem reunir o presente conselho, com relação a sua composição será encaminhado ao presidente do CONSELHO, para que a presente composição possa ser feito nos termos inseridos no presente despacho.”*

#### **Análise do Controle Interno:**

Novamente, com referência na Manifestação da Prefeitura de Mirante da Serra/RO, foram reconhecidas as irregularidades apontadas quanto à atuação precária do Conselho Municipal de Saúde do município.

### **3.2. PROGRAMA: 2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)**

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 3.2.1. 20AD - PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - SAÚDE DA FAMÍLIA
<b>Objetivo da Ação:</b> Realizar acompanhamento sistemático utilizando as fiscalizações feitas por intermédio dos Sorteios Públicos de Municípios, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das Equipes de Saúde da Família ? ESF. Analisar o banco de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde ? CNES para identificar multiplicidade de vínculos, confrontando-o com a base de dados do SIAPE-DW ou da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215832	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2012 a 30/09/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Atuação Gestor Municipal Unidades Básicas de Saúde adequadamente estruturadas, materiais e equipamentos disponibilizados aos profissionais, profissionais selecionados e contratados conforme a legislação, dados inseridos corretamente no SIAB e CNES, atendimento prestado adequadamente às famílias, carga horária semanal cumprida pelos profissionais do PSF.	

### **3.2.1.1. Constatação:**

Servidores da Prefeitura de Mirante da Serra/RO em desvio de função.

#### **Fato:**

Na análise da documentação referente à contratação dos profissionais de saúde que atuam nas equipes do Programa Saúde da Família – PSF de Mirante da Serra/RO constatou-se que servidoras públicas municipais estão exercendo atribuições estranhas ao cargo de provimento. A servidora I.M.S. provida no cargo de Agente de Saúde Rural – conforme Termo de Posse - atua como Auxiliar de Enfermagem no Centro de Saúde Dr. Samuel Paulo Thomas. Já as servidoras I.S. e A.B.O.C., que conforme Termos de Posse estão providas no cargo de Agentes de Limpeza e Conservação atuam, respectivamente, como Auxiliar de Enfermagem e Auxiliar Bucal na Unidade do PSF Narciso Ferreira.

Ressalta-se que o servidor, investido em cargo público, criado por lei e com denominação própria, deve responder às atribuições e às responsabilidades previstas para o cargo na estrutura organizacional. Desvio de função é prática proibida no serviço público, visto que o agente público só pode fazer o que está previsto em lei e normas dela decorrentes. As atribuições específicas de um cargo são definidas pela lei que o criou, ou por ato normativo a ela vinculado; toda e qualquer ingerência no sentido de alterar a configuração original desse complexo é ilegal, pois significa atribuir competências que a lei não autorizou ou suprimir as que a lei já atribuiu.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*"Este procedimento apontado pela CGU verifica-se em virtude da falta de servidores do Município, bem como na dificuldade orçamentária em realizar CONCURSO PÚBLICO nos termos, uma vez que somente LEI ESPECÍFICA é quem que cria CARGO, uma vez que assim procedendo se dará PROVIMENTO, já que o servidor é investido ou seja NOMEAÇÃO mais POSSE e com isso a administração sentido estrito não esta querendo descumprir as normas contidas na LEI FEDERAL ART 8º 8112 dando ao SERVIDOR, que apesar de ter feito CONCURSO para determinado CARGO, e uma vez estudando e se qualificando acaba sendo*

aproveitado pela administração, mas não com intuito de descumprir as normas relacionadas ao CONCURSO no ART 37 CF, vez que a administração não pode dar a este procedimento forma de ACESSÃO já que é inconstitucional, portanto nos termos baixo a única MOTIVAÇÃO para essa situação excepcional é realmente o INTERESSE PÚBLICO conforme mencionado abaixo.

O simples fato do princípio do interesse público ... (a continuação desta manifestação é a transcrição exata do disposto dos parágrafos 3º ao 16º da manifestação da Constatação "Equipe da Saúde da Família desativada, mas ainda recebendo recursos do Ministério da Saúde".

#### Análise do Controle Interno:

A Prefeitura apenas se preocupou em narrar as dificuldades encontradas pelo município quanto à falta de servidores, dificuldades orçamentárias, dentre outras. Nenhuma solução com a finalidade de elucidar as irregularidades constatadas foi apresentada em sua manifestação.

### 4. MINISTÉRIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 24/12/2005 a 19/06/2011:

- \* TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)
- \* ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
- \* FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### Detalhamento das Constatações da Fiscalização

##### 4.1. PROGRAMA: 2019 - BOLSA FAMÍLIA

Ação Fiscalizada	
<b>Ação:</b> 4.1.1. 8442 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)	
<b>Objetivo da Ação:</b> Dados cadastrais dos beneficiários atualizados; renda per capita das famílias em conformidade com a estabelecida na legislação do Programa; cumprimento das condicionalidades das áreas da educação e saúde; Programas/Ações municipais complementares ao Bolsa Família; e Instância de Controle Social do Programa atuante.	

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201216057	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 31/07/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 3.123.708,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Prefeituras Famílias pobres e extremamente pobres do município cadastradas no Cadúnico; Listas de beneficiários do PBF divulgada; Programas sociais complementares disponibilizados às famílias beneficiárias; Técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades designados e atuantes; Registro do acompanhamento das condicionalidades efetuado nos sistemas informatizados; Existência de um órgão de controle social atendendo ao critério de intersetorialidade e paridade entre governo e sociedade.	

##### 4.1.1.1. Constatação:

## Alunos não localizados nas escolas informadas no Projeto Presença

### Fato:

Do cotejamento das informações constantes de amostras referentes a 04(quatro) estabelecimentos de ensino localizados no Município de Mirante da Serra/RO, visitados pela equipe de fiscalização, constatou-se que em 02 (dois) desses estabelecimentos há divergências significativas quanto a número de alunos constantes da amostra e o número de alunos dos diários escolares. Na Escola Estadual Florizel Lamego Ferrari, por exemplo, de 15 (quinze) alunos integrantes da amostra, somente 08 (oito) estão matriculados e frequentando as aulas, conforme consta dos livros diários. Os outros 07 (sete) alunos não foram encontrados. Já na Escola Municipal Edson Duarte Lopes, da amostra também de 15 alunos, somente 03 (três) estão devidamente matriculados e com frequência regular, conforme os livros diários. Não foram encontrados, portanto, 12 (doze) alunos.

A seguir estão relacionados os alunos constantes da amostra, não localizados nas escolas indicadas, cujos registros também não foram encontrados nos livros diários das escolas visitadas:

ALUNOS EFETIVAMENTE NÃO ENCONTRADOS NAS ESCOLAS		
NIS DO ALUNO	OCORRÊNCIA*	ESTABELECIMENTO DE ENSINO
16.640.096.812	Transferido	EEEF - Florizel Lamego Ferrari
21.036.151.303	Transferido	
16.026.385.712	Transferido	
20.092.215.259	Transferido	
20.370.858.446	Transferido	
16.292.217.907	Transferido	
16.234.278.788	Transferido	
16.645.851.503	Não informado	EMEIF – Edson Duarte Lopes
16.655.195.552	Não informado	
16.520.900.703	Não informado	
16.466.405.444	Não informado	
16.335.670.302	Não informado	

16.510.759.862	Não informado
16.321.131.386	Não informado
16.515.019.425	Não informado
16.165.385.002	Não informado
16.642.887.442	Não informado
21.238.639.234	Não informado
16.479.886.586	Não informado

\* Conforme informações prestadas dirigentes das escolas.

A situação detectada revela fragilidade do controle da condicionalidade de responsabilidades das escolas com relação aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação, com supressão parcial, por ser repetição da resposta transcrita na constatação “Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa” deste relatório.

*Os alunos ali mencionados estavam com divergências entre as informações da SEMECE e o CADUNICO e já foram feitas as devidas correções, estando, portanto de acordo com as exigências do programa uma vez que este procedimento e feito via SISTEMA devidamente informatizado sendo assim a servidora S. C. C. (CPF nº \*\*\*190.054.371-\*\*)que pertence ao quadro efetivo da administração exercendo CARGO portanto agente público nos termos da LEI, foi a pessoa responsável pela atualização dos dados apontados como divergentes. (sic)*

#### **Análise do Controle Interno:**

A justificativa do gestor, em sua maior parte, limitou-se em discorrer extensamente sobre conceitos doutrinários de direito administrativo, que em pouco contribui no sentido de demonstrar a inexistência dos problemas apontados ou apresentar possíveis soluções para os mesmos. Na verdade, no pequeno trecho da justificativa no qual o gestor adentrou ao assunto específico, admitiu a existência da impropriedade, informando, inclusive, que as providências para saneá-las já foram adotadas. Frise-se, entretanto, que não foram apresentados documentos que comprovem as providências adotadas, bem como os resultados obtidos mediante a colocação dessas providências em prática. Dessa forma mantém-se integralmente a constatação em relatório.

#### **4.1.1.2. Constatação:**

Cadastros relativos aos beneficiários do Programa Bolsa Família desatualizados

#### **Fato:**

Das 30 (trinta) famílias relacionadas, por amostragem, com base no cadastro do PBF, para serem

entrevistadas, verificou-se que 03 (três) delas encontravam-se com cadastros desatualizados. Estas famílias foram localizadas e entrevistadas nos endereços informados a seguir:

NIS	ENDEREÇO INDICADO	ENDEREÇO LOCALIZADO
16.375.082.243	Linha 72, Km 16 – Zona Rural	Rua Sergipe, nº 2.132 – Setor 03 – Mirante da Serra/RO
16.464.807.278	Linha 80, Km 06 – Zona Rural	Rua Paraná, nº 3.597, Mirante da Serra/RO
16.508.825.450	Linha 64, Km 03 – Zona Rural	Rua Sergipe nº 2.210 – Setor 03 – Mirante da Serra/RO

Vale lembrar que, de acordo com o art. 6º do Decreto 6.135, de 26/06/2007, e art. 5º da Portaria nº 376, de 16/10/2008, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, é de responsabilidade do governo local o cadastro das famílias no CadÚnico, bem como a alteração, atualização e confirmação desses registros cadastrais.

Isso, entretanto, não exclui a responsabilidade da família beneficiária de manter seu endereço atualizado, sob pena de ter seu benefício bloqueado.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação, com supressão parcial, por ser repetição da resposta transcrita na constatação “Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa” deste relatório.

*“As famílias mudaram de endereço e não comunicaram seus novos domicílios, entretanto, após o conhecimento da situação o setor responsável já procedeu a devida atualização, notificando inclusive os beneficiários quanto as suas obrigações de manter os cadastros atualizados conforme documento que segue em anexo.” (sic)*

#### **Análise do Controle Interno:**

O gestor manifesta concordância com a impropriedade apontada. Tanto é assim, que encaminhou documentos anexos à sua manifestação, na qual comprova ter comunicado aos beneficiários das inconsistências detectadas e da suspensão do benefício enquanto não for regularizada a situação. Nessa documentação, que consta o *cliente* de cada um dos beneficiários, traz também seus novos endereços onde foram encontrados para notificação. Os endereços são os mesmos onde os beneficiários foram entrevistados pela equipe de fiscalização da CGU quando da realização dos questionários, o que confirma a desatualização desses endereços.

Registre-se que apesar das providências até então adotadas pelo gestor, a solução definitiva do problema depende da efetiva atualização dos dados no CadÚnico pelo Município. Já que nos documentos apresentados não consta essa comprovação, a constatação será mantida integralmente no relatório.

#### **4.1.1.3. Constatação:**

Ausência de divulgação da relação de beneficiários do Programa Bolsa Família

#### **Fato:**

Durante os trabalhos de campo (22 a 26/10/2012), período relativo à fiscalização realizada no Município de Mirante da Serra/RO, no âmbito do 37º Sorteio, com o objetivo de avaliar a gestão e aplicação dos recursos públicos federais alocados na área da assistência social, não foram encontradas evidências da divulgação da relação de beneficiários do PBF, a fim de avaliar o nível de publicidade junto aos beneficiários, ao CMAS, às Organizações Não-Governamentais ou mesmo a outros eventuais interessados, uma vez que não foi identificada a existência de listas de beneficiários publicadas/afixadas em locais públicos, tais como a SEMTAS e no prédio da prefeitura.

Vale registrar que o Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, regulamentador da lei de criação do Programa Bolsa Família, estabelece que a relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo poder público do município (§ 1º do Art. 32).

Desse modo, a divulgação obrigatória facilita o acesso da sociedade à visualização dos beneficiários, podendo servir como um importante instrumento de controle social e de auxílio à própria SEMTAS na sua função de fiscalizadora.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação:

*“A observação quanto a publicidade fez com que aquele setor expusesse a relação dos beneficiários para serem afixados no átrio do CRAS, prefeitura e Câmara Municipal, em atendimento ao § 1º do Art. 32 do Decreto N° 5.209 de 17/09/2004; portanto como condição de EFICÁCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS, verifica-se que ao dar publicidade conforme se verifica abaixo, bem como no DEVER DE INFORMAÇÃO que a todos é dado o direito fica nos termos abaixo também a sua MOTIVAÇÃO e sua FINALIDADE devidamente cumpridas pelas administração.*

***Fotografias de relação na via impressa encaminhada pela Prefeitura.***

*Conforme FATOS acima mencionados e documentos anexo estamos levando a esta CONTROLADORIA conforme normas do direito administrativo com a presente MOTIVAÇÃO E A FINALIDADE do ato praticado mediante os fatos mencionados e a ser analisados.”(sic)*

#### **Análise do Controle Interno:**

Verifica-se que há concordância do gestor com as inconsistências apontadas à medida que afirmou que foram elaboradas e afixas listas contendo a relação de beneficiários junto aos prédios do CRAS, da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal, apresentado, inclusive, fotos dessas listas anexas à sua manifestação. Ocorre, todavia, que as fotos constantes do arquivo encaminhado à Controladoria não permitem identificar se as informações das listagens são mesmo de beneficiários do Programa Bolsa Família. Em razão disso será mantida integralmente em relatório a constatação.

#### **4.1.1.4. Constatação:**

Ausência de implementação de programas/ações complementares ao Programa Bolsa Família

##### **Fato:**

Em entrevista com a secretária da SEMTAS esta informou que durante os exercícios de 2011 e 2012 não foram desenvolvidas ações complementares para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa

Família.

Da análise da documentação disponibilizada confirmaram-se as informações prestadas pela secretaria, visto que não se encontrou evidência de que tenha havido realização de cursos ou outras ações complementares nesse período, assim como não há ação programada para períodos seguintes.

A falha contraria o inciso VII, da cláusula quarta do Termo de Adesão do Programa Bolsa Família, concomitante com o Anexo I da Portaria GM/MDS 246, de 20/05/2005, e com o artigo 2º, inciso V, da Portaria nº 148, de 27/04/2006, que determina ao ente municipal ofertar programas complementares aos beneficiários do PBF.

Ressalte-se que a situação detectada prejudica o alcance dos objetivos do PBF, pelo fato de que essas ações, que não estão sendo realizadas, visam a inserir, ou reinserir, as famílias dos beneficiários do programa no mercado de trabalho. Como decorrência, com a obtenção ou ampliação da renda familiar, tornariam essas famílias independentes do PBF.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação, com supressão parcial, por ser repetição da resposta transcrita na constatação “Servidores municipais beneficiários do Programa Bolsa Família com renda *per capita* superior à estabelecida no Programa” deste relatório.

*“Não foram implementadas cursos em 2011 em virtude de não haver planejamento nesta secretaria por parte da gestora anterior e já no ano de 2012 em razão das restrições impostas pela legislação eleitoral Art. 73 – São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;*

*Quanto ao planejamento futuro os processos estão em curso com previsão de execução a partir do mês de março /2013.” (sic)*

#### **Análise do Controle Interno:**

Da leitura da manifestação verifica-se a concordância com as impropriedades registradas. Quanto às justificativas apresentadas deverão ser feitas a seguintes considerações: a afirmação de que a gestora anterior não planejou a implementação de programas/ações no exercício de 2011 não procede, visto que essa atribuição é também de responsabilidade do prefeito municipal e este está à frente de gestão atual do município desde janeiro de 2009; em relação ao argumento de que o pleito eleitoral de 2012 impediu a execução desses programas/ações não se justifica à medida que esse impedimento alcançaria, no máximo, o segundo semestre do exercício. Já quanto à afirmação de que estão programadas ações para 2013, não foram apresentados documentos que confirmem tal programação. Posto isso, a constatação será mantida no relatório em sua integralidade.

#### **4.2. PROGRAMA: 2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 4.2.1. 2B30 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
<b>Objetivo da Ação:</b> A ação visa financiar a construção, ampliação, reforma e/ou modernização das instalações utilizadas para prestação dos serviços assistenciais do município, bem como a aquisição de equipamentos para seu funcionamento. Podem ser financiadas, ainda, ações voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade social

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215793	<b>Período de Exame:</b> 24/12/2005 a 19/06/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio 567081	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Verificar a regularidade da execução dos recursos de convênios celebrados com os municípios, em especial no tocante à gestão dos recursos; procedimentos licitatórios; execução do objeto conveniado; atingimento dos objetivos e apresentação da prestação de contas.	

#### **4.2.1.1. Constatação:**

Indício de simulação/montagem de processo licitatório

#### **Fato:**

Para a contratação da execução da obra foi realizado o Convite nº 017/CPL/2010, formalizados por meio do Processo Administrativo 378/2010. O orçamento integrante da proposta era no montante de R\$ 103.167,71 (cento e três mil, cento e sessenta e sete reais e setenta e um centavos). Foram convidadas 05 (cinco) empresas cujos dados estão na tabela a seguir:

NOME DA EMPRESA	CNPJ
Construtora Mega Massa Ltda. - ME	00.988.033/0001-91
Construtora Quality Ltda.	04.255.330/0001-89
J. F. Comércio e Construtora Ltda.	11.707.870/0001-11
J.R. Construtora Ltda.	04.772.065/0001-06
W.F. Construtora e Instaladora Ltda.	11.460.061/0001-58

Fonte: Processo Administrativo 378/2010.

Das empresas convidadas 03 (três) apresentaram propostas, conforme tabelas informações constantes da seguinte tabela:

NOME DA EMPRESA	VALOR DA PROPOSTA (EM REAL)	SITUAÇÃO LICITAÇÃO	NADA DATA DE ATESTE DO RECIDO DO CONVITE

Construtora Quality Ltda.	103.167,71	Desclassificada	08/06/2010
J.R. Construtora Ltda.	103.100,00	Desclassificada	08/06/2010
J. F. Comércio e Construtora Ltda.	103.098,66	Vencedora	10/06/2010

Fonte: Processo Administrativo 378/2010.

A empresa vencedora da licitação foi constituída, conforme contrato social, em 10/03/2010, tendo sido inscrita no Cadastro de Pessoa Jurídica, em 19/03/2010, a aproximadamente 15 dias do ato que deu início ao Processo Administrativo 378/2010, que ocorreu em 06/04/2010.

Constataram-se elementos que dão indícios de que o processo licitatório pode sido montado, como por exemplo: as coincidências existentes entre as propostas de preços *versus* orçamento do Município; vícios na soma dos totais dos itens, tanto do orçamento, como da planilha de preços da proposta de duas empresas, conforme se esclarece a seguir:

verificou-se, em relação às propostas que:

- a) duas das propostas apresentadas possuem alguns erros de grafia, como por exemplo, a palavra *inclusivo*, contida nos itens 15.07 e 16.07, que, pelo contexto, deve-se ter pretendido escrever *inclusive*. Quanto à terceira empresa, a Construtora Quality Ltda. não foi possível afirmar que haja esse erro, em razão dessa palavra ter sido abreviada nesse item;
- b) uma das propostas, a da empresa J. R. Construções Ltda. (CNPJ 04.772.065/0001-06), o valor é exatamente igual ao do orçamento do município;
- c) o valor da proposta vencedora é idêntico, em todos os itens ao valor do orçamento do município, diferenciando apenas o valor unitário do item 15.08 “*portão de entrada (300x250) cm chapa dobrada, inclusivo ferragens e pintura*”. SIC. O valor total desse item no orçamento é de R\$ 1.819,05 (um mil, oitocentos e dezenove reais e cinco centavos), cuja quantidade é 7,5 M<sup>2</sup> multiplicado pelo valor unitário de R\$ 242,54 (duzentos e quarenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos). Na proposta da empresa o valor é de R\$ 1.731,34 (um mil setecentos e trinta e um reais e trinta e quatro centavos). Entretanto o valor diferente da proposta da empresa ocorreu devido, provavelmente, a alteração forçada na soma do resultado da multiplicação, visto que a quantidade e o valor unitário são exatamente iguais nas duas planilhas. O valor correto é o constante no orçamento, ou seja, R\$ 1.819,05 (um mil oitocentos e dezenove reais e cinco centavos);
- d) erros em relação a diversos valores de planilhas de preços da empresa J. F. Comércio e Construtora Ltda. (CNPJ 11.707.870/0001-11), vencedora do certame, e da empresa Quality

Construtora Ltda. (CNPJ 04.255330/0001-89). Como exemplo pode-se citar o item 11.07, cuja quantidade é 100m, o valor unitário é R\$ 4,84 (quatro reais e oitenta e quatro centavos), o valor total constante nas planilhas é R\$ 493,89 (quatrocentos e noventa e três reais e oitenta e nove centavos), quando o correto é R\$ 494,00 (quatrocentos e noventa e quatro reais). Outro exemplo é o item 01.01, cuja quantidade, na planilha das duas empresas, é 152,02m<sup>2</sup>, o valor unitário é R\$ 1,34 (um real e trinta e quatro centavos), tendo como total do item 203,37 (duzentos e três reais e trinta e sete centavos), ao passo que o correto seria R\$ 203,71 (duzentos três reais e setenta e um centavos);

e) as datas apostas nos formulários referentes ao atestado de retirada do Convite 017/2010, são iguais para as duas empresas que apresentaram proposta, mas foram desclassificadas. Já a vencedora atestou que recebeu a Carta convite no dia 10/06/2010.

Registre-se que foram efetuadas duas visitas ao atual endereço da empresa Quality Construções Ltda., na Avenida Carlos Gomes, nº 2.651, Sala 11, sendo que nas duas oportunidades o local encontrava-se fechado. Por meio de telefone, o Sócio (CPF \*\*\*.917.372-\*\*) informou que a empresa está inativa, a despeito de, no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, ela constar como ATIVA.

Vale ressaltar que até mesmo na planilha componente do orçamento básico contém os mesmos erros de soma constante da proposta das duas licitantes. A única planilha isenta desse tipo de erro de soma é a planilha da empresa J.R. Construtora Ltda (CNPJ 04.772.065/0001-06). O incidente sugere que todas as outras planilhas de custo, inclusive a que compõe o orçamento básico, foram elaboradas a partir da planilha integrante da proposta da empresa J.R. Construtora Ltda.

Embora não se tenha apurado prejuízo ao erário na execução do objeto contratado, o Tribunal de Contas da União – TCU, entende que de acordo com o inc. II do art. 43 da Lei 8.443/92, a comprovação do prejuízo não é um requisito indispensável para que se possa responsabilizar agente que, porventura, tenha cometido irregularidade, conforme se verifica no Acórdão nº 888/2011 – Plenário, no qual exarou o seguinte entendimento a respeito desse assunto:

*“É possível verificar, da leitura do dispositivo, não se colocar, como requisito para a responsabilização, a existência de prejuízo ao Erário...”*

Entende também o TCU, conforme se extrai do mesmo Acórdão 888/2011, que as fraudes cometidas em processos licitatórios apura-se mediante o somatório dos indícios existentes no processo, visto que, nesses casos, dificilmente são deixados registros escritos, pelo infrator. A seguir transcrição parcial de referido julgado:

*“Estratagemas do gênero dificilmente deixam provas cabais e expressas, devendo ser apurados, em geral, mediante o somatório de indícios. Ora, no caso, fortes foram os indicativos nesse sentido, os quais, em sua maioria, não foram afastados pelas justificativas apresentadas, conforme demonstrado pela própria unidade instrutiva, merecendo ser destacados, entre os não elididos, os seguintes:*

*a) coincidência de serviços, unidades e quantitativos nas propostas das três empresas participantes do convite, sem que houvesse sido disponibilizada, pela Prefeitura Municipal de Crisópolis/BA, a planilha orçamentária do empreendimento - verifica-se, aliás, a presença do mesmo erro de grafia na palavra “futebol” dos itens 10.2 de todas as propostas (vide fls. 102, 109 e 116);*

*b) coincidência exata dos prazos de validade da proposta e de execução do objeto nas três propostas comerciais, sem que qualquer exigência a esse respeito houvesse sido formulada no instrumento convocatório;*

*c) apresentação, por parte das três licitantes, de certidão negativa perante a Receita Federal, sem que o instrumento convocatório comportasse tal exigência;*

*d) coincidência nas datas lançadas nos formulários de atestado de recebimento da carta convite (vide fls. 111, 135 e 136), com o agravante de tal data corresponder exatamente àquela marcada para a apresentação das propostas (11/3/2002).*

Na mesma direção se Pronunciou o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 68.006-MG, no qual entendeu o Tribunal, que “*indícios são provas, vários convergentes e concordantes*”.

Saliente-se que os indícios contidos no Processo Licitatório Convite 017/2010, não são, necessariamente, os mesmos elencados no Acórdão 888/2011 do Tribunal de Contas da União, no entanto, revelam uma série de coincidências que podem levar à conclusão idêntica à contida no referido julgado.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, o Município de Mirante da Serra/RO, apresentou a seguinte manifestação, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

*“É de nosso conhecimento que o proprietário da licitante vencedora já trabalhava com a administração, no fornecimento de materiais para construção, sempre divulgamos nossas licitações, mesmo nos cartas convites, na internet, jornais, murais da prefeitura e também da câmara portanto a presente PUBLICIDADE DOS ATO ADMINISTRATIVO como condição de eficácia do ATOS ADMINISTRATIVOS estão devidamente formalizado uma vez que a todos e dado o dever de informação nos tem os da CF, sendo assim não somente na fase licitatória, mas também como informativos de futuras realizações, sempre exigimos atestado de capacidade técnica, que comprove a experiência da empresa, mas somente nos casos de tomada de preços e concorrência, entendemos que carta convite e uma modalidade mais rápida e simples portanto também cumprimos com a fase EXTERNA do procedimento licitatório.*

*Constataram - se elementos que dão indícios de que o processo licitatório pode ter sido montado, como por exemplo; as coincidências existentes entre as propostas de preço versus orçamento do Município; vícios na soma dos totais dos itens, tanto do orçamento, como da planilha de preços da proposta de duas empresas, conforme se esclarece a seguir:*

*Duas das propostas apresentadas possuem alguns erros de grafia, como por exemplo, a palavra inclusivo, contida nos itens 15.07 e 16.07, que pelo contexto, deve-se ter pretendido escrever inclusive verifica-se que este fato trata-se de erro MATERIAL o processo de estudo do ato administrativo leva a um universo de concepções, ideias, conceitos e propostas elaboradas criteriosamente pela autoridade que só o conhecimento autoriza e, neste percurso pela Doutrina nacional, de forma gratificante nos apresenta excelentes trabalhos.*

*Assim, chama a atenção no capítulo da Invalidação frente ao Direito Positivo Brasileiro em “Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos” problema abordado acerca da hipótese*

*de ato administrativo expedido após regular processo e devida motivação mas que traz em seu bojo equívoco capaz de levar, não raro, a Administração Pública a invalidá-lo.*

*“Os absolutamente sanáveis são aqueles que, apesar de produzidos em desacordo com o Direito, este, pela irrelevância do defeito os recebe como se fossem regulares. Seu reverso, os absolutamente insanáveis, são aqueles que o ordenamento jurídico repele com radicalismo total, pois nem o tempo, nem a boa-fé, nem ato algum lhes poderá conferir estabilização em razão da gravidade do vício.*

***Os atos absolutamente sanáveis e conceituando-os, como aqueles que muito embora tenham sido produzidos em desconformidade com o Direito, acabam por ele sendo acolhidos ante a absoluta irrelevância do defeito o qual por apresentar-se como de pequena monta não tem o condão de comprometer a sua compreensão, nem tampouco se constituem em erro de direito ou erro de fato, portanto não causam repulsa à ordem jurídica. Como é o presente caso apresentado e já devidamente descrito acima.***

*Celso Antonio Bandeira de Mello no capítulo dos Atos Administrativos em seu “Curso de Direito Administrativo” 20<sup>a</sup>. ed., Malheiros Editores, 2006, nos ensina sobre o grau de intolerância em relação à categoria de atos inválidos que deve ser compassado com o tipo de legitimidade.*

*O administrador público quando, a passos largos, avançou para o modelo gerencial de Administração Pública ao afirmar, em outras palavras, que erro material de pequena relevância causado por falha humana quando atinge sua finalidade sem prejudicar o interessado e sem ferir o Direito deve ser convalidado, revelando-se como eficiente o atuar da Administração Pública, senão vejamos:*

*“Os atos absolutamente sanáveis, embora devam ser expressamente convalidados, tem como característica primacial o fato de que a impugnação do interessado, quer expressamente, quer por resistência, não cria uma barreira ao dever de convalidar, pois o atuar da Administração Pública não é coartado pela ação do particular.*

*Esse tipo de ato inválido é portador de vício que não causa repugnância à ordem jurídica e o princípio da segurança jurídica exige sua recepção dentro do sistema”.*

*Exemplificando-os como sendo aqueles que contém erro de grafia, referência inexata do ano de publicação de uma lei, erro de capitulação de um parágrafo, quando da indicação do motivo legal que autoriza ou exige a prática do ato culmina por enfatizar à página 87 que essa espécie de ato não se equipara “àqueles capitulados de forma totalmente errônea, geradora de vício de causa, onde a enunciação do motivo legal propiciador, por exemplo, de uma punição não guarda coerência lógica com o conteúdo do ato tendo em vista sua finalidade.*

*Estamos, sim, nos referindo a um tipo de irregularidade que ocorre normalmente em razão da falibilidade humana, mas não deixa margem à dúvida razoável sobre o conteúdo emanado.*

*Quanto ao motivo este corresponde às razões que levaram o agente a editar o ato administrativo. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, motivo “...é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.” Pode estar previamente fixado em lei (elemento vinculado) ou ficar à livre escolha do agente público, nos termos da lei (elemento discricionário).*

*O pressuposto de fato é a circunstância fática que determinou a realização do ato. Essa situação ocorrida no mundo dos fatos deve corresponder à hipótese prevista na lei (pressuposto de direito) para dar ensejo à expedição do ato administrativo.*

*A falta de motivo ou a menção a motivo falso viciam o ato administrativo.”*

*Finalmente, o objeto que vem a ser a “própria declaração do ato. São os efeitos jurídicos imediatos decorrentes do ato administrativo. Pode ser fixado em lei, ou seja, ser um requisito*

*vinculado, ou deixado à livre escolha do sujeito, nos termos da lei, isto é discricionário.*

*Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro para identificar esse requisito, “basta verificar o que o ato enuncia, prescreve, dispõe.*

*O objeto deve ser conforme o ordenamento jurídico (lícito), possível de realização fática e jurídica, definido com relação aos destinatários e seus efeitos, e moralmente correto, sob pena de invalidação”.*

*No caso em exame, a irregularidade constante da não deixa margem a dúvida razoável sobre o conteúdo do ato emanado uma vez que a finalidade do ato a ser praticado pela administração é realmente o que consta do presente procedimento que não leva à ilação lógica da inovação na capituloção e, tampouco, acerca da finalidade, motivação e objeto do ato impugnado que não tem o condão, no caso, de obstar o dever da Administração Pública em convalidá-lo.*

*Nesse sentido, cabe consignar lição de Juarez de Freitas em seu “O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais, 3<sup>a</sup>. ed, São Paulo, Malheiros, 2004, à página 264:*

*“O diploma federal adotou solução louvável, sob vários ângulos, inclusive o da economicidade, ao garantir, no art. 55, que, uma vez clara a inexistência de lesão ao poder público ou prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela Administração Pública. Trata-se de expressivo avanço para imprimir efetividade ao somatório dos princípios. Contudo, melhor teria sido se o legislador ordinário houvesse considerado que situações há em que o dever de convalidar apresenta-se superior ao de anular. Na eventual colisão de deveres correlatos, vezes há em que se verifica, de maneira irrefutável, o dever maior de convalidar. Com efeito, presentes os pressupostos, como reconhece parte da doutrina, a convalidação mostra-se imperativa e inescapável. Dito melhor, deveria resultar”.*

*Nesta toada, de que os atos absolutamente sanáveis devem ser convalidados por conterem vícios de pequena significância, apresentando-se como erro material na decisão administrativa.*

*“Convalidação ou saneamento é o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado.*

*Ela pode ser feita em regra, pela Administração como no presente caso apresentado, mas eventualmente poderá se pelo administrado, quando a edição do ato dependia da manifestação da sua vontade e a exigência não foi observada. Este pode emitir posteriormente, convalidando o ato.*

*A convalidação é ato discricionário, porque cabe à Administração diante do caso concreto, verificar o que atende melhor ao interesse público: a convalidação, para assegurar a validade aos efeitos já produzidos, ou a decretação de sua nulidade, quando os efeitos produzidos sejam contrários ao interesse público.*

*No entanto, ela não poderá convalidar um ato que cause prejuízo a terceiros ou que tenha sido produzido de má-fé que não é o caso do presente processo analisado.”*

*A pura retificação material de erros de fato ou aritméticos não implica uma revogação do ato em termos jurídicos. O ato materialmente retificado segue tendo o mesmo conteúdo depois da retificação, cuja única finalidade é eliminar os erros de transcrição ou de simples conta com o fim de evitar qualquer equívoco possível.*

*Este caráter estritamente material e absolutamente jurídico da retificação justifica que para efetua-lo não requer sujeitar-se à solenidade nem limite temporal algum. A retificação de erros materiais pode fazer-se em qualquer momento e está ao alcance também das autoridades locais.*

*Quanto à terceira, a Construtora Quality Ltda. Não foi possível afirmar que haja esse erro, em*

*razão desta palavra ter sido abreviada nesse item este erro teve inicio na nossa propria planilha orçamentaria (folha 57), a qual foi encaminha como anexo à carta convite, sempre encaminhamos em papel impresso, mas questionamos isso como nosso antigo engenheiro que nos afirmou que sempre que é procurado ele fornece as planilhas em arquivo de excel, o que responderia a existência de tantos erros, em relação a CONSTRUTORA QUALITY LTDA, esta também cometeu este erro (fls 181) portanto nos termos acima verifica-se que este procedimento pode ser adotado quando se trata de ERRO MATERIAL.*

*Uma das propostas, a da empresa J. R. Construções Ltda. (CNPJ 04.772.065/0001-06), o valor e exatamente igual ao do orçamento do município.*

*Não podemos falar muito sobre as propostas dos licitantes, mas é de nosso conhecimento que esta obra estava bem defasada de preço e que é costume entre os licitantes a tentativa de desclassificação entre si, inclusive não somente a CPL analisa os documentos de habilitação **que e** a fase EXTERNA do presente procedimento, mas também todos os licitantes analisam e rubricam todas os documentos de habilitação.*

*O valor da proposta vencedora e idêntico, em todos os itens ao valor do orçamento do município, diferenciando apenas o valor unitário do item 15.08 "portão de entrada (300x250) cm chapa dobrada, inclusivo ferragens de pintura". SIC. O valor total desse item no orçamento e de R\$ 1.819,05 ( um mil, oitocentos e dezenove reais e cinco centavos), cuja quantidade e de 7,5 m multiplicado pelo valor unitário de R\$ 242,54 ( duzentos e quarenta e dois reais cinquenta e quatro centavos). Na proposta da empresa o valor e de R\$ 1.731,34 ( um mil setecentos e trinta e um reais e trinta e quatro centavos). Entretanto o valor da proposta da empresa ocorreu devido, provavelmente, a alteração forçada da soma do resultado da multiplicação, visto que a quantidade e o valor unitário são exatamente iguais nas duas planilhas. o valor correto e o constante no orçamento, ou seja, 1.819,05 ( um mil, oitocentos e dezenove reais e cinco centavos);*

*Erros em relação a diversos valores de planilhas de preços da empresa J.F. Comercio e Construtora Ltda. (CNPJ 11.707.870/0001-11), vencedora do certame, e da empresa Quality Construtora Ltda. ( CNPJ 04.255330/0001-89. Como exemplo pode-se citar o item 11.07, cuja quantidade e 100m, o valor unitário e R\$ 4,84 ( quatro reais e oitenta e quatro centavos), o valor total constante nas planilhas e de R\$ 439,89 ( quatrocentos e trinta e nove reais e oitenta e nove centavos), quando o correto e R\$ 494,00 ( quatrocentos e noventa e quatro reais). Outro exemplo e o item 01.01, cujo a quantidade na planilha das duas empresas, e de 152,02m, o valor unitário e de R\$ 1,34 ( um real e trinta e quatro centavos), tendo como total do item 203,37 ( duzentos e três reais e trinta e sete centavos), ao passo que o correto seria R\$ 203,71 (duzentos e três reais e setenta e um centavos);*

*Com relação a estes dois itens, voltamos a ressalvar que a maioria destes erros partiram da nossa própria planilha orçamentária, que foi encaminhada a todos os licitantes, entretanto admitimos que não é hábito desta comissão de licitação verificar o resultado das operação é que analisamos apenas os valores unitários de cada item se não o acima do proposto pela administração portanto nos termos acima já mencionados verifica-se que trata-se de ERRO MATERIAL que pode ser devidamente corrigidos pela administração.*

*As datas apostas nos formulários referentes ao atestado de retirada do convite 017/2010, são iguais para as duas empresas que apresentam proposta, mas foram desclassificadas. Já a vencedora atestou que recebeu a carta convite no dia 10/06/2010.*

*Apenas a empresa Construtora Mega Massa Ltda Me apresentou proposta e foi desclassificada, a empresa WF Construtora e Instaladora Ltda foi convidada, mas não apresentou proposta, nesta licitação, recordamos que convidamos os licitantes das cidades vizinhas, sendo 02 (duas) de Jaru e 01 (uma) de Urupá no dia 08/06/2010, estas três já nos bastaria e não tínhamos conhecimento da existência das empresas residentes aqui no município, por serem recém constituídas, só convidamos depois de se manifestarem.*

*Portanto nos termos do direito ADMINISTRATIVO, a presente LICITAÇÃO no que tange a este procedimento e sempre procurar a proposta mais vantajosa, portanto verifica-se que os PRINCÍPIOS GERAIS, como LEGALIDADE, PUBLICIDADE E ISONOMIA foram cumpridos, os PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS que e a vinculação ao instrumento convocatório que e o EDITAL encontra-se presente uma vez que e a LEI da LICITAÇÃO, PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO, também esclareceu de forma clara e precisa para a seleção da proposta vencedora, também foi cumprido o PRINCÍPIO DO PROCIDIMENTO FORMAL, ou seja as formalidades previstas em LEI, bem como o PRINCIPIO DO SIGILO DAS PROPOSTAS, uma vez que nas modalidades de LICITAÇÃO somente o LEILÃO não tem sigilo das propostas.”*

#### **Análise do Controle Interno:**

Em sua resposta o gestor confirma a existência das impropriedades apontadas. Em seu extenso texto pretende demonstrar que as inconsistências referem-se tão somente a erros materiais, sem prejuízo ao certame. Afirma ainda que esses erros podem ter tido origem na planilha orçamentária do Município, pelo fato de que o engenheiro da época da realização da licitação tinha como praxe enviar a planilha orçamentária aos licitantes, quando solicitada, em arquivo excel. Poderia ser aceita a argumentação apresentada, caso fossem esses erros de grafia os únicos problemas encontrados no processo licitatório. Todavia, conforme a documentação constante do processo, constatou-se um encadeamento de incoerências. Não é possível que num orçamento composto por 87 (oitenta e sete) subitens, 86 (oitenta e seis) deles sejam exatamente iguais, tanto na descrição, como nos valores unitários e valores totais divergindo apenas em 01 (um) deles, somente nos valores totais. Este fato ocorreu e foi verificado ao se confrontar o orçamento da obra, elaborado pelo município, com a proposta da empresa vencedora do certame J. F. Comércio e Construtora Ltda.(CNPJ 11.707.870/0001-11). Acrescente-se que essa diferença, existente em um único subitem, é fruto de uma operação matematicamente impossível, visto que nas duas planilhas a quantidade e o valor são exatamente iguais. (7,5 metros x R\$ 242,54 = R\$ 1.819,05). Portanto está incorreto o valor apresentado na planilha da empresa, visto que em uma operação matematicamente possível o valor seria exatamente igual ao do orçamento. Diante da situação exposta verifica-se que as justificativas não são suficientes para elidirem as irregularidades, mantendo-se a constatação.

Ação Fiscalizada
<b>Ação:</b> 4.2.2. 8249 - FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>Objetivo da Ação:</b> Os Conselhos têm competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201215758	<b>Período de Exame:</b> 03/01/2011 a 31/08/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> PREFEITURA MUNICIPAL	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> CMAS Instância de controle social instituída, com infraestrutura adequada para o pleno desempenho de suas atribuições normativas; atuação do CMAS na fiscalização dos serviços, programas/projetos, e nas entidades privadas da assistência social; inscrição das entidades privadas de assistência social.	

#### **4.2.2.1. Constatação:**

Inobservância ao critério de paridade entre governo e sociedade civil, quanto à composição do CMAS

**Fato:**

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS do Município de Mirante da Serra foi instituído pela Lei Municipal nº 111/97 de 18 de junho de 1997, onde foram definidos seus objetivos, sua composição, funcionamento e atribuições, tendo seu regimento interno sido aprovado em 1998.

A composição do atual conselho foi nomeada pelo Decreto do Prefeito n.º1504/2012, publicado em 03/07/2012, sendo constatado que sua composição paritária, não é formada de titulares e suplentes, de 50% dos representantes da Sociedade Civil e 50% de representantes do Governo.

No decreto nº1504/2012 supracitado, consta a lista dos nomes dos representantes do governo e da sociedade civil. Em cotejamento com a lista de servidores da folha de pagamento da Prefeitura Municipal e do Quadro da Saúde Municipal, identificou-se que 05 (cinco) conselheiros pertencentes à representatividade da Sociedade são servidores públicos, relacionados a seguir:

Servidor de iniciais A.B.P.de O. - CPF: xxx.659.672-xx membro titular representativo da Associação Evangélica – AESADMA;

Servidor de iniciais S.M.daS. – CPF xxx.085.602-xx membro suplente representativo da Igreja Batista;

Servidor de iniciais: M.S. de P. – CPF xxx. 517.062-xx membro suplente representativo da APAE,

Servidor de Iniciais J.E.de O. – CPF xxx.106.792-xx membro suplente representativo da AESADMA;

Servidor de Iniciais M.V.de M.S. CPF xxx.365.003-xx membro suplente da Loja Maçônica

Tal fato contraria o disposto no artigo 10 da Resolução CNAS nº 237/2006, de 14/12/2006, que prevê as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social nas esferas federal, estaduais e municipais.

Além disso, a imparcialidade do conselho frente as sua atribuições, fica comprometida, já que o controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços sócio assistenciais para todos os destinatários da Política.

A importância da participação da sociedade civil no Conselho é enfatizada na legislação, tornando os Conselhos uma instância privilegiada na discussão da Política de Assistência Social, a mesma legislação estabelece também a composição paritária entre sociedade civil e governo.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

“Segue a presente documentação do PRESIDENTE DO CONSELHO, com a devida MOTIVAÇÃO do procedimento de atuação do conselho com isso esperamos ter sanado este procedimento administrativo.” (sic)

A documentação encaminhada pelo Presidente do CMAS que versa sobre a composição daquela entidade apresentava a seguinte manifestação:

*“a) Quanto à composição do conselho, comunicaremos às entidades participantes, da necessidade de substituição dos conselheiros que as representam e estão trabalhando na prefeitura.”*

**Análise do Controle Interno:**

O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS ainda mantém a composição sem a observância das diretrizes estabelecidas no artigo 10 da Resolução CNAS nº 237/2006, de 14/12/2006, portanto a expectativa de comunicação às entidades participantes quanto à necessidade de substituição dos conselheiros, não são suficientes para elidir a presente constatação. Assim, não acatamos as justificativas.

#### **4.2.2.2. Constatação:**

Atuação insuficiente no acompanhamento dos programas de assistência social por parte do CMAS.

##### **Fato:**

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS do Município de Mirante da Serra foi instituído pela Lei Municipal nº 111/97 de 18 de junho de 1997, onde foram definidos seus objetivos, sua composição funcionamento e atribuições, tendo seu regimento interno sido aprovado em 1998.

Com vistas a verificar a atuação do CMAS, foi realizada entrevista com o presidente do conselho, duas conselheiras, que são funcionárias da prefeitura e leitura dos registros das atas de reunião disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS.

De antemão, é importante frisar que, conforme estabelecido na Lei Municipal nº 111, de 18 de junho de 1997 de Mirante da Serra/RO, e na Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, de julho de 2005, compete ao CMAS, dentre outras ações, aprovar a Política Municipal de Assistência Social e atuar no controle da sua execução.

Todavia, as informações colhidas nas entrevistas ocorridas em campo apontam para o fato de que o conselho não vem acompanhando de forma suficiente a execução dos programas assistenciais no município, embora esteja em pleno funcionamento.

Por um lado, vale dizer que foram verificados registros nas atas de reunião relativas aos anos de 2011 e de 2012 indicando discussões realizadas em torno de temáticas pertinentes à função propriamente dita do CMAS, tais como aprovação do Plano de Ação e do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira.

Em contrapartida, não foram identificadas outras ações que poderiam ter sido promovidas para auxiliar o próprio conselho no exercício do controle dos programas do âmbito social. Por exemplo, nos exercícios financeiros sob exame, não consta nas atas de reunião que o CMAS requisitou ao secretário da SEMTAS cópias dos extratos bancários das contas correntes dos programas vinculados à área de assistência social cujas verbas são geridas pela mencionada secretaria.

Além disso, cita-se que nas atas de reunião não há registros de que o conselho tenha exercido atividades de apuração de eventuais denúncias sobre irregularidades no pagamento de benefícios sociais pagos com recursos descentralizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Cabe acrescentar que o CMAS deixou de reunir mês a mês os seus conselheiros em 2011/2012, contrariando a lei municipal referida anteriormente, de acordo com o fragmento adiante apresentado:

*“Art.6º O CMAS terá seu funcionamento regido por regimento interno próprio obedecendo as seguintes normas:*

*(...)*

*As sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria de seus membros.”*

Em complemento, segue abaixo um quadro mostrando as datas e as pautas das reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Mirante da Serra/RO em 2012:

Nº da Ata e Data da reunião	Assuntos discutidos
Ata de nº 64 17/01/2012;	Leitura do relatório da obra do centro comunitário; apresentação do parecer sobre a aprovação dos recursos utilizados na construção do centro comunitário; proposta de criação de uma comissão para avaliar a execução do orçamento de 2011.
Ata de nº 65 de 07/02/2012;	Avaliação dos trabalhos da SEMTAS como o Tele centro; trataram da presença dos conselheiros nas reuniões marcadas; orçamento do IGD; aprovação do centro comunitário;
Ata de nº 66 de 22/03/2012:	Reuniões do conselho sem quórum; visita do Vice Prefeito; vistoria no centro comunitário; abertura da casa da gestante (não aconteceu por falta de recursos); necessidade dos conselheiros em participar de todas as reuniões e divisão de trabalho dos conselheiros por resolução; solicitação de saída do conselho por alguns membros. Referendaram a prestação de contas do Centro Comunitário;
Ata de nº 67 de 16/04/2012:	Avaliação dos trabalhos do CRAS e da Secretaria de Ação Social, comparando-os com o PPA o plano de ações do CRAS para 2012; aquisição de um veículo para dar suporte ao CRAS, e disponibilização de cursos diversos para a comunidade atendida no PAIF.
Ata de nº 68 de 30/07/2012:	Reavaliação do papel de cada conselheiro; prestação de contas das ações da SEMTAS; discussão da inércia do conselho perante suas atribuições. Desinteresse de alguns conselheiros. Falta de atuação mais presente do conselho; falta de quórum nas reuniões do conselho; despreparo técnico dos conselhos para aprovação de contas;

Ata de nº 69 de 18/09/2012:	Avaliação do plano de ação da SEMTAS para o exercício de 2013; não realização de um relatório de prestação de contas .aprovação do plano para 2013.
-----------------------------	---

Nesse contexto, tomando como parâmetro um período de 10 (dez) meses, notou-se que durante CMAS realizou, respectivamente, 06 (seis) reuniões. Dessas, mais importante e que confirma justamente a falta de atuação mas efetiva do conselho, é a Ata nº 68 de 30/07/2012, onde são esclarecidos os motivos pela ação ineficiente do conselho. Assim, considerando que a execução dos programas assistenciais no município deixou de fazer parte de algumas das pautas discutidas que foram consignadas em atas, conforme a tabela acima, as atividades do conselho voltadas para este fim estão sendo insuficientes para acompanhar satisfatoriamente a aplicação dos recursos públicos destinados à área social.

Para melhorar atuação do Conselho Municipal de Assistência social, o presidente do conselho, pela Resolução nº 002/2012 de 24 de fevereiro de 2012, dividiu o conselho em oito grupos para que cada um cuidasse com mais afinco em cada área da assistência social, mas conforme resposta a entrevista e registrada em ata do conselho, não obteve o êxito esperado por falta de interesse dos conselheiros e pela falta de assiduidade dos mesmos nas reuniões do conselho, principalmente da sociedade civil. Basicamente ele possui como melhores colaboradores, e são as que mais têm conhecimento, de duas servidoras da prefeitura que atuam na assistência social, o que prejudica o controle social da sociedade nos programas, tendo em vista que as mesmas fazem parte do quadro da prefeitura.

Por oportuno, registra-se que a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 07/12/1993), mediante recente alteração em alguns dos seus dispositivos, por meio da Lei nº 12.435, de 06/07/2011, passou a conferir maior amplitude ao âmbito de ações competentes ao CMAS, como a de acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, consoante dispõe o teor do § 4º do artigo 17 da referenciada lei orgânica.

Adicionalmente, esta equipe de fiscalização, mediante consulta aos extratos das contas bancárias geridas pela SEMTAS, percebeu um significativo volume de recursos federais que estavam disponíveis para a prestação de serviços no campo da assistência social, foram utilizados em outras finalidades, conforme pode se observar no Programa PAIF.

Além disso, na Análise do Plano de Ação, cuja cópia foi disponibilizada pela prefeitura, no campo do parecer do Conselho sobre o plano de ação, é citado a falta de organização do conselho para acompanhar os programas federais da pasta da assistência social.

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

Por meio do Ofício nº 489/SEMUG/2012, de 30/11/2012, a Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO apresentou a seguinte manifestação:

*“Segue a presente documentação do PRESIDENTE DO CONSELHO, com a devida MOTIVAÇÃO do procedimento de atuação do conselho com isso esperamos ter sanado este procedimento administrativo.” (sic)*

A documentação encaminhada pelo Presidente do CMAS que versa sobre a composição daquela

entidade apresentava a seguinte manifestação:

*b) Quanto à insuficiência na atuação do conselho, levarei o assunto á pauta na próxima reunião, saliento que a muito venho cobrando uma atitude dos colegas conselheiros, agora com o pronunciamento da CGU, talvez muitos peçam para sair, e quanto aos representantes da prefeitura, inclusive este presidente, estão muito atarefados, não sei se seria legal, quem sabe a autoridade competente determine a seu subordinado conselheiro que a atividade do conselho, é uma prioridade entre suas atribuições, e que enquanto não se resolve a questão da sobrecarga, qualquer outra atividade pode ficar por fazer, exceto o bom andamento do conselho.*

*c) Quanto aos recursos gastos em programas distintos da destinação correta, é impossível a este conselho perceber, nas condições em que se encontra, gostaria de pensar após o relatório da CGU, o conselho passa a funcionar como deveria, mas não tenho esta expectativa. Este presidente já tentou de várias maneiras sem sucesso, acredito que a administração municipal pode ajudar, a sugestão do item (b) é só uma opção.*

#### **Análise do Controle Interno:**

A manifestação apresentada pelo CMAS corrobora para nossos apontamentos. O presidente do CMAS informa da necessidade da levar à pauta da próxima reunião do conselho o tema “Insuficiência da Atuação do Conselho”, informar ainda da incapacidade atual do CMAS. Todavia, nenhuma das iniciativas apresentadas foram implementadas. Diante do exposto, mantém-se a presente constatação.