

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V04º  
Ciclo

Número do Relatório: 201701239

## Sumário Executivo Campo Verde/MT

### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados em decorrência do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (4º Ciclo) sobre as seguintes Ações de Governo executadas pelo Município de Campo Verde/MT:

- Moradia Digna – Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR;
- Alimentação e Nutrição - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae);
- Educação de Qualidade Para Todos – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate).

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município, relativos ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 22 de maio de 2017 a 25 de maio de 2017.

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

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

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – gestores federais dos programas de execução descentralizada – apresentará situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos

federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

## Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	31589
<b>Índice de Pobreza:</b>	31,37
<b>PIB per Capita:</b>	40.768,46
<b>Eleitores:</b>	18846
<b>Área:</b>	4795

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

### Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	2	2.000.555,01
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>2</b>	<b>2.000.555,01</b>
MINISTERIO DAS CIDADES	Moradia Digna	1	16.126.062,90
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES</b>		<b>1</b>	<b>16.126.062,90</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>3</b>	<b>18.126.617,91</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, havendo manifestação da Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT no prazo estabelecido para resposta, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

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

Na área da Educação, no que se refere ao Pnae, a fiscalização identificou deficiência nas condições de armazenamento e preparo das refeições; composição insuficiente da equipe de nutricionistas; falha na elaboração e aplicação dos cardápios de alimentação escolar; ausência de ações de Educação Alimentar e Nutricional – EAN; ausência de Termo de Compromisso para controle de qualidade; cláusulas potencialmente restritivas nos certames relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar; falhas nas pesquisas de preços para aquisições do Programa Nacional de Alimentação; dentre outras.

Ainda na área de Educação, foram constatadas diversas falhas no Pnate, especialmente em razão de utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos; falta de licenciamento anual de veículos utilizados para o transporte escolar; transporte de alunos da rede municipal de educação sem a utilização do cinto de segurança e falta de capacitação dos membros do conselho de acompanhamento e controle Social.

Além disso, foram identificadas impropriedades no programa Minha Casa Minha Vida (Moradia Digna), tais como entrega de UH a beneficiários com renda superior ao limite estabelecido pelo Programa; omissão de renda por parte dos beneficiários do Programa; falta de disponibilidade de um banco de dados com estrutura necessária para realizar o processo de hierarquização, priorização e seleção dos candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida; ausência de transparência e publicidade nos critérios e no processo de seleção dos beneficiários; fragilidades nos controles do PMCMV gerido pela Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT; comprovante de residência em nome de terceiros e ausência de comprovação.

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

**Ordem de Serviço:** 201701237

**Município/UF:** Campo Verde/MT

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE CAMPO VERDE

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.358.880,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 25 de maio 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, envolvendo um volume de recursos de R\$ 1.358.880,00, no Município de Campo Verde/MT.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2016, pelo Ministério da Educação.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

## **2.2.1. Contextualização do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae.**

### **Fato**

Conforme consta no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) foi implantado em 1955 a fim de contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis mediante oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional.

São atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros.

O Pnae tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando determina que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII).

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

Creches: R\$ 1,07

Pré-escola: R\$ 0,53

Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64

Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36

Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32

Ensino integral: R\$ 1,07

Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00

Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Além disso, conforme disposto no artigo 7º da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre a alimentação escolar, e no artigo 6º da Resolução do FNDE nº 26/2013, que regulamenta alguns itens da lei, os estados poderão transferir a seus municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar o repasse de recursos do FNDE referentes a esses estudantes diretamente ao município. Ou seja, os municípios não são obrigados a fornecer alimentação escolar para os alunos da rede estadual e somente com um acordo entre as duas partes pode ser realizada a delegação do atendimento dos estudantes da rede estadual aos municípios.

### **2.2.2. Deficiência no armazenamento e no preparo da refeição nas unidades escolares.**

#### **Fato**

O armazenamento é caracterizado por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que envolvem as atividades:

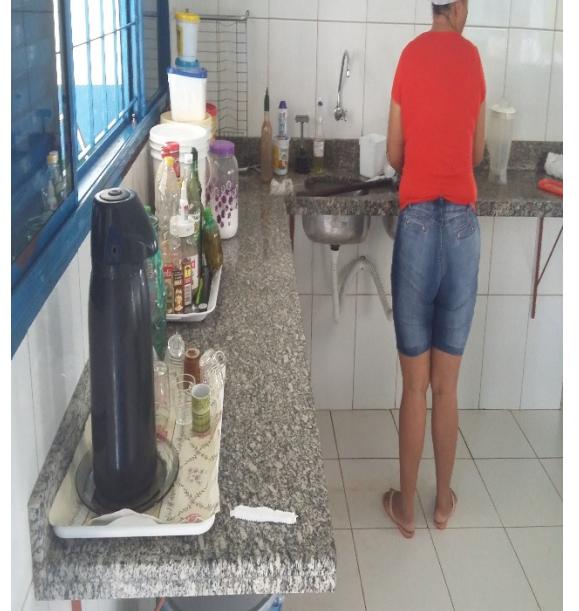
- **Estocagem ou guarda** – arrumação organizada, aproveitamento de espaço;
- **Segurança** – cuidados contra danos físicos, furtos e roubos e as medidas relacionadas a sua segurança patrimonial;
- **Conservação** – assegurar as características dos produtos;
- **Controle de estoque** – monitoramento da movimentação física dos produtos; e
- **Entrega** – entrega ao solicitante, transporte adequado e rastreabilidade dos produtos, mantendo sob seus cuidados a documentação administrativa relacionada a eles.

Após o recebimento dos alimentos adquiridos, é importante observar as condições de armazenamento, que pode ser realizada tanto no depósito central do município (se houver) como nas escolas. O município deverá possuir estrutura necessária para realizar o controle de estoque e o armazenamento dos gêneros alimentícios.

Nesse sentido, a Resolução-RDC Anvisa nº 216/2004 apresenta diversas Boas Práticas para serviços de alimentação a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado.

Com base nessa perspectiva, foi realizada inspeção física no estoque de alimentos da Creche Municipal Francisco Tirado Aragão Filho, da Creche Municipal Johannes Berthold Henning, da Escola Fundamental Paulo Freire e da Escola Rural Paraíso, todas no dia 24 de maio de 2017, sendo constatadas estruturas inadequadas ao armazenamento e preparo dos gêneros alimentícios utilizados na merenda escolar, conforme apresentado a seguir:

	
<p>Foto 01 – Botijão de gás na cozinha (sem abrigo na parte exterior da edificação – NBR/ABNT 13523). Creche Municipal Francisco Tirado Aragão Filho, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>	<p>Foto 02 – Janela aberta, sem tela milimétrica de proteção (item 4.1.4 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004), possibilitando entrada de poeira, insetos e roedores. Escola Paulo Freire, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>
	
<p>Foto 03 – Pintura descascada da cozinha e do local de armazenamento do alimentos (item 4.1.3 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Creche Municipal Francisco Tirado Aragão Filho, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>	<p>Foto 04 – Produtos dispostos em prateleiras em mal estado de conservação e enferrujada (item 4.7.6 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Escola Rural Paraíso, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>

	
<p>Foto 05 – Porta da cozinha sem proteção nas aberturas inferiores para impedir a entrada de insetos e roedores e sem fechamento automático (item 4.1.4 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Creche Municipal Francisco Tirado Aragão Filho, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>	<p>Foto 06 – Merendeira sem uniforme (Item 4.6.3 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004); sem capacitação em segurança dos alimentos (Item 4.6.7), Escola Paraíso, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>
	
<p>Foto 07 – Armazenamento inadequado de gêneros alimentícios perecíveis, em contato direto com o chão. (item 4.7.6 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Creche Municipal Johannes Berthold Henning, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>	<p>Foto 08 – Porta da cozinha deteriorada, sem proteção nas aberturas inferiores para impedir a entrada de insetos e roedores e sem fechamento automático (item 4.1.4 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Escola Paraíso, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>

	
<p>Foto 09 – Armazenamento inadequado de gêneros alimentícios perecíveis, em contato direto com o chão. (item 4.7.6 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Creche Municipal Francisco Tirado Aragão Filho, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>	<p>Foto 10 – Armazenamento inadequado de gêneros alimentícios perecíveis, em contato direto com o chão. (item 4.7.6 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Creche Municipal Francisco Tirado Aragão Filho, Campo Verde - MT, 24/05/2017.</p>

Além dessas situações, foram constatadas as seguintes fragilidades no local de preparo das refeições:

- a) Falta de anotação diária do efetivo número de refeições servidas nas escolas (Acórdão TCU nº 5593/2012 – 2a. Câmara);
- b) Ausência dos 4 POPs (Procedimento Operacional Padronizado) obrigatórios na escola, de acesso aos manipuladores de alimentos, quais sejam: 1) POP Higienização de instalações, equipamentos e móveis; 2) POP controle integrado de vetores e pragas urbanas; 3) POP Higienização de Reservatórios; e 4) POP Higiene e Saúde dos manipuladores (Item 4.11.4 da RDC ANVISA 216/2014).

De acordo com o § 4º, do art. 33, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, cabe à Entidade Executora ou à Unidade Executora adotar medidas que garantam a aquisição de gêneros alimentícios de qualidade, bem como transporte, estocagem e preparo/manuseio com adequadas condições higiênicas e sanitárias até o seu consumo pelos alunos atendidos pelo Programa.

Ademais, a falta de condições adequadas de armazenamento e preparo das refeições nas escolas pode resultar em desperdício de alimentos por perda de validade; entrada de animais e insetos nos locais dos alimentos; comprometimento da quantidade (desperdício) e qualidade da merenda ofertada, prejudicando os alunos e os objetivos do programa de alimentação escolar.

Por fim, o Tribunal de Contas da União tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que "*melhore as condições físicas de estocagem dos gêneros, tanto do almoxarifado central, quanto das escolas, tendo em vista as falhas detectadas na presente auditoria, como infiltrações nos locais de armazenamento nas escolas, locais inadequados para armazenamento dos produtos alimentícios e deficiências de segurança das instalações*" (Acórdão nº 2207/2012 - 1ª Câmara) e ainda, "*regularize os problemas do estoque da merenda escolar e da cozinha, por estarem em desacordo com a Resolução RDC Anvisa 216/2004*" (Acórdão TCU nº 1521/2015 – Plenário).

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017:

*“Em relação a estrutura física, reparos serão realizados no prazo de 120 dias, para melhorar as condições de preparo e armazenamento da alimentação escolar, além do curso que será ministrado final de julho para as manipuladoras de alimentos, onde serão abordadas questões sobre higiene e manipulação e também organização de estoque, geladeira e câmara fria.*

*Os procedimentos de anotação diária do efetivo número de refeições servidas na escola, serão realizadas no segundo semestre desse ano, após orientações durante a capacitação para as manipuladoras de alimentos”.*

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação corrobora os fatos narrados na constatação.

Ademais, o gestor apresenta previsão de medidas saneadoras das impropriedades apresentadas. A informação sinaliza o comprometimento da Administração com a solução das falhas elencadas e com o aperfeiçoamento do Programa de Alimentação Escolar, mas não afasta as irregularidades apontadas. Mantém-se a constatação.

### **2.2.3. Composição insuficiente da equipe de nutricionistas.**

#### **Fato**

A Coordenação das ações de alimentação escolar deve ser realizada por nutricionista habilitado (a), cuja participação é imprescindível ao desenvolvimento do programa. Esse profissional deverá estar vinculado ao setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação da Entidade Executora (EEx.), assumir a responsabilidade técnica pelo programa e estar cadastrado no Sistema de Cadastro de Nutricionistas do Programa de Alimentação Escolar (SINUTRI).

Nesse contexto, o §2º do art. 12 da CD/FNDE nº 26/2013 e o art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010 definem o parâmetro numérico mínimo de nutricionistas para a educação básica, por entidade executora, conforme apresentado a seguir:

*Quadro paramétrico de nutricionista*

Nº de Alunos	Nº de Nutricionistas	Carga horária técnica mínima semanal recomendada
Até 500	1 Responsável Técnico - RT	30 horas
501 a 1000	1 RT + 1 Quadro Técnico - QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30 horas
2501 a 5000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2500 alunos	30 horas

Fonte: Art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010

A rede pública de ensino do município de Campo Verde – MT apresenta 5.480 alunos matriculados, conforme detalhado a seguir:

<b>Unidade de Ensino</b>	<b>Quantidade de alunos</b>
Creche Francisco Tirado Aragão Filho	387
Centro Educacional Amerecilda Conceição Fernandes Rezende	264
Centro Educacional Bem-me-quer	162
Centro Educacional Paulo Freire	943
Escola Municipal Dona Sabina Lazarin Prati	782
Escola Municipal Dona Maria Artemir Pires	719
Escola Municipal São Lourenço	591
Escola Municipal Monteiro Lobato	651
Escola Municipal Santo Antônio	210
Escola Municipal Paraíso	203
Escola Municipal José Garbugio	158
Creche Municipal Cora Coralina	84
Creche Johannes Berthold Henning	326
<b>TOTAL</b>	<b>5480</b>

Conforme a referência destacada no quadro paramétrico, deveria existir, no mínimo, um responsável técnico e quatro nutricionistas de quadro técnico, com carga horária mínima semanal recomendada de trinta horas. Entretanto, o município conta com apenas duas nutricionistas para atender a rede de ensino local, em desacordo com o orientado pelo §2º do art. 12 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010.

Ademais, em razão do déficit constatou-se ausência de atuação de nutricionistas quanto aos seguintes aspectos no âmbito do Pnae no município de Campo Verde: a) diagnóstico e acompanhamento do estado nutricional dos alunos; b) elaboração das Fichas Técnicas de Preparo e do cardápio com informações nutricionais; c) realização de cursos, palestras e treinamentos para alunos, merendeiras e conselheiros em 2015 e 2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, a prefeitura assim se manifestou:

*“O quadro é composto por duas nutricionistas, uma responsável pela cozinha piloto e a outra pelas creches e escolas do campo. Não foram convocadas mais profissionais devido a falta de orçamento.*

*Com a entrada da nova nutricionista, já foram realizadas visitas nas escolas do campo (ANEXO 1), teste de aceitabilidade (ANEXO 2) e a mesma desenvolveu um cronograma de ações para o ano de 2017 (ANEXO 3), onde há programação para educação nutricional e avaliação antropométrica dos escolares. Algumas ações já estão sendo realizadas como palestras que são solicitadas pelas creches e acompanhamento da refeição dos alunos do período integral da creche Francisco Tirado de Aragão Filho, com incentivo verbal para o consumo de todos os grupos alimentares durante o almoço.*

*Os cardápios de 2017 estão calculados conforme é preconizado pelo FNDE (ANEXO 4). Não há cardápios para alunos com necessidades alimentares especiais pois até o presente momento, não recebemos nenhum laudo relacionado à patologias alimentares”.*

## Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pelo gestor não afastam a falha apontada por esta Controladoria. Pelo contrário, a relação de avanços decorrentes da contratação da segunda nutricionista evidencia o potencial de aperfeiçoamento do planejamento e da execução do programa no município mediante ampliação do quadro nos termos destacados na constatação e previstos em lei.

### 2.2.4. Falha na elaboração e aplicação dos cardápios de alimentação escolar.

#### Fato

Nos termos da Resolução CFN nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas, cardápio é uma ferramenta operacional que relaciona os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais ou coletivas, discriminando os alimentos, por preparação, quantitativo per capita, energia, carboidratos, proteínas, lipídios, fibras, vitaminas e minerais.

O nutricionista tem papel fundamental no planejamento do cardápio da alimentação escolar, avaliando a qualidade dos gêneros a serem utilizados, além de coordenar o diagnóstico e o monitoramento do perfil nutricional dos estudantes, o perfil epidemiológico da população atendida e acompanhar a vocação agrícola da região.

A análise do cardápio elaborado pela prefeitura de Campo Verde-MT para atender aos alunos do Pnae demonstrou as seguintes não conformidades:

- a) Ausência de planejamento do cardápio a partir de Fichas Técnicas de Preparo (FTP), em desacordo com o acórdão TCU nº 2576/2009 – Plenário e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, art. 14, § 7º. A Ficha Técnica de Preparo (FTP) é um instrumento que permite a padronização e reproduzibilidade das preparações, pois especifica os ingredientes, seus per capitás e técnicas culinárias utilizadas, além de fazer o cálculo de nutrientes e o controle de custos;
- b) Ausência de treinamento das merendeiras para utilizar a ficha técnica de preparo, a fim de padronizar a preparação da merenda, diminuir o desperdício e facilitar o controle do estoque (Acórdão nº 1521/2015 – Plenário).

O planejamento do cardápio em desacordo com a Resolução CFN nº 465/2010 e Resolução CD/FNDE nº 26/2013 pode gerar como consequência o comprometimento do crescimento e desenvolvimento físico e mental dos alunos e dificuldade no planejamento da logística (compra e requisição) dos alimentos para o programa.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, a prefeitura assim se manifestou:

*“Em razão do déficit de nutricionistas as ações e regularizações no planejamento do cardápio estão sendo realizadas aos poucos, com a entrada da segunda nutricionista foram feitos o Manual de Boas Práticas, POPs, Cálculo dos Cardápios ofertados na alimentação escolar, realização de Teste de Aceitabilidade, entre outras burocracias”.*

## Análise do Controle Interno

O gestor corrobora os apontamentos e informa a implementação gradual das ações de regularização do programa em função do déficit de nutricionistas, fato detalhado em ponto específico deste relatório.

### 2.2.5. Ausência de ações de Educação Alimentar e Nutricional - EAN.

#### Fato

O Programa de Alimentação Escolar possui como uma de suas diretrizes a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, a boa saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo (Art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Podem ser citadas como exemplos de ações de educação alimentar e nutricional as seguintes atividades:

- Oferta de alimentos variados e seguros adaptados à cultura, regionalização, sociobiodiversidade e que estejam em conformidade com a faixa etária e o estado de saúde dos escolares, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- Cursos, palestras e oficinas direcionadas às merendeiras, nutricionistas, gestores, diretores de escolas, agricultores, enfim, todos os atores envolvidos na alimentação escolar que abranjam as temáticas da alimentação e nutrição;
- Teatros, oficinas culinárias, gincanas, jogos e palestras, rodas de conversa e outras atividades educativas que propiciem maior envolvimento dos alunos;
- Hortas escolares pedagógicas;
- Inclusão do tema “alimentação saudável” no currículo escolar; e
- Abordagem do tema em datas específicas de acordo com o contexto local.

Conforme entrevista realizada com a nutricionista do município no dia 23 de maio de 2017, foi realizada capacitação de higiene e manipulação na rede de ensino do município. Entretanto não há nenhuma comprovação da ação, contrariando o art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

A falta de ações de educação alimentar e nutricional de forma sistematizada pode resultar em formação de hábitos alimentares inadequados pelos alunos; aumento da prevalência de obesidade infantil e doenças ligadas à alimentação não saudável (infecções, hipertensão arterial, diabetes, etc).

Em situações similares, o TCU tem determinado às Entidades Executoras que “a ausência de ações de educação alimentar e nutricional de forma sistematizada afronta o disposto no art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013” (Acórdão TCU nº 2873/2015 – Plenário).

#### Manifestação da Unidade Examinada

A prefeitura se manifestou por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos.

*“Algumas ações educacionais foram realizadas e outras estão programadas para acontecer (ANEXO 2)”.*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor encaminhou comprovação de ações pontuais e informou a previsão de outros eventos, sem, no entanto, apresentar detalhamento desta programação. Mantém-se a constatação.

### **2.2.6. Ausência de Termo de Compromisso para controle de qualidade.**

#### **Fato**

As Entidades Executoras (EEx.) ou as Unidades Executoras (UEx.) devem adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o manuseio/preparo de alimentos com adequadas condições higiênico-sanitárias até o seu consumo final pelos alunos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Deste modo, os produtos adquiridos para os alunos do Pnae deverão ser previamente submetidos ao controle de qualidade, conforme dispõe o Termo de Compromisso para o controle de qualidade da alimentação escolar (art. 33 da Resolução FNDE nº 26/2013).

Nesse Termo, o prefeito se compromete especificamente a (Anexo V da Resolução FNDE 26/2013):

I - determinar que a Secretaria ou Departamento de Saúde, ou órgão similar, e a Secretaria de Agricultura do Município exerçam a inspeção sanitária dos alimentos utilizados no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

II - autorizar que a Secretaria ou Departamento de Saúde, ou órgão similar, e a Secretaria de Agricultura desse Município estabeleçam parceria com a Secretaria de Saúde e Secretaria de Agricultura do Estado, ou órgão similar, para auxiliar no cumprimento dessa atribuição.

O Termo de Compromisso deve ser renovado a cada início de mandato dos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, devendo ser encaminhado o documento original ao FNDE, com cópia para o CAE, à Secretaria de Saúde e à Secretaria de Agricultura. As ações nele previstas deverão ser normatizadas e implementadas imediatamente pelas EEx. Assim, a escola poderá solicitar à vigilância sanitária local que verifique as condições dos alimentos no momento em que os produtos são entregues.

Mediante análise da documentação de execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Campo Verde/MT, não foi possível identificar o Termo de Compromisso assinado pelo Prefeito.

É considerada irregularidade e demanda regularização a ausência de análise quanto à qualidade dos produtos ofertados ao aluno no âmbito do Pnae, o que afronta o disposto no art. 33, § 2º, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (Acórdão nº 1.521/2015 – Plenário).

Ademais, a falta de controle da qualidade dos alimentos fere as disposições do art. 67 da Lei 8.666/93 e da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (Acórdão TCU nº 5593/2012 – 2a. Câmara).

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Mediante o Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, a prefeitura informou ter encaminhado o Termo de Compromisso para controle de qualidade no Anexo 03.

## **Análise do Controle Interno**

Apesar ter informado o encaminhamento do Termo de Compromisso para controle de qualidade, não foi identificado o referido documento dentre os arquivos enviados pelo gestor a esta Controladoria.

### **2.2.7. Cláusulas potencialmente restritivas nos certames relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.**

#### **Fato**

Dentre os procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT nos exercícios de 2015 e 2016 que envolveram recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, foram selecionados para amostra de verificação os Pregões Presenciais que seguem descritos:

#### **1) Pregão Presencial nº 44/2015**

O Pregão Presencial nº 44/2015, menor preço por lote, foi realizado no dia 12 de maio de 2015 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios e descartáveis para atender as necessidades das secretarias do município de Campo Verde/MT. O objeto da licitação foi dividido em 34 lotes.

Sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: Comercial Pamex Ltda. – ME (CNPJ: 16.903.044/0001-61), J. Sodré dos Santos Silva – ME (CNPJ: 03.394.265/0001-98), S.J.G. Paganini Comércio – ME (CNPJ: 04.153.497/0001-62), Ugolini e cia Ltda (CNPJ: 01.354.498/0001-53).

Além destas, participaram da licitação as empresas: Construpel Comércio e Serviços para Construção Ltda. – ME (CNPJ: 09.492.967/0001-02), Cidade Verde Comércio de Alimentos Ltda - ME (CNPJ: 12.742.669/0001-38), G. Manoel da Silva – ME (CNPJ: 12.514.236/0001-25) e Império Distribuidora de Alimentos Ltda – ME (CNPJ: 912.351.819-04).

#### **2) Pregão Presencial nº 64/2015**

O Pregão Presencial nº 64/2015, menor preço por lote, foi realizado no dia 22 de junho de 2015 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios e descartáveis para atender as necessidades das secretarias do município de Campo Verde/MT. O objeto da licitação foi dividido em 08 lotes.

Participaram e sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: Corema Alimentos Ltda. – ME (CNPJ: 10.014.760/0001-01) e Ralhid Akel – ME (CNPJ: 03.314.193/0001-43).

### **3) Pregão Presencial nº 78/2015**

O Pregão Presencial nº 78/2015, menor preço por lote, foi realizado no dia 29 de julho de 2015 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios para atender as necessidades das secretarias do município de Campo Verde/MT. O objeto da licitação foi dividido em 110 lotes.

Sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: J. Sodré dos Santos Silva – ME (CNPJ: 03.394.265/0001-98), S.J.G. Paganini Comércio – ME (CNPJ: 04.153.497/0001-62), Ugolini e cia Ltda (CNPJ: 01.354.498/0001-53), Ativa Comércio de Produtos Ltda. (CNPJ: 10.469.118/0001-17), E. Mantoani Comércio de Frios Ltda. – EPP (CNPJ: 14.242.422/0001-88), Maccari e Maccari Ltda. – ME (CNPJ: 06.900.782/0001-00) e Noix Comércio de Produtos Alimentícios Ltda. – ME (CNPJ: 01.174.808/0001-58).

Além destas, participaram da licitação as empresas: Comércio de Gás Campo Verde Ltda. (CNPJ: 00.152.160/0001-56), Gasolini Comércio e Serviços Ltda. - ME (CNPJ: 03.401.442/0001-38), Malaga Comércio e Serviços Ltda. – ME (CNPJ: 03.942.611/0001-47), Garantia Comercio e Participações Ltda. (CNPJ: 05.945.825/0023-08), Corema Alimentos Ltda. – ME (CNPJ: 10.014.760/0001-01), S.J.S Comércio e Serviços Ltda. – EPP (CNPJ: 04.193.497/0001-62) e Andrea Bortolomedi – ME (CNPJ: 05.794.328/0001-40).

### **4) Pregão Presencial nº 44/2016**

O Pregão Presencial nº 44/2016, menor preço por lote, foi realizado no dia 5 de maio de 2016 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios e produtos de padaria para atender as necessidades das secretarias do Município de Campo Verde/MT. O objeto da licitação foi dividido em 40 lotes.

Participaram e sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: J. Sodré dos Santos Silva – ME (CNPJ: 03.394.265/0001-98) e Comercial Pamex Ltda. – ME (CNPJ: 16.903.044/0001-61).

### **5) Pregão Presencial nº 56/2016**

O Pregão Presencial nº 56/2016, menor preço por lote, foi realizado no dia 24 de maio de 2016 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios para atender as necessidades das secretarias do Município de Campo Verde/MT. O objeto da licitação foi dividido em 42 lotes.

Sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: Sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: J. Sodré dos Santos Silva – ME (CNPJ: 03.394.265/0001-98), S.J.G. Paganini Comércio – ME (CNPJ: 04.153.497/0001-62), Ativa Comércio de Produtos Ltda. (CNPJ: 10.469.118/0001-17) e Comercial Pamex Ltda. – ME (CNPJ: 16.903.044/0001-61).

Além destas, participaram da licitação as empresas: E. Mantoani Comércio de Frios Ltda. – EPP (CNPJ: 14.242.422/0001-88), Maccari e Maccari Ltda. – ME (CNPJ: 06.900.782/0001-00), E. U. de Brito – ME (CNPJ: 07.678.947/0002-03) e Zenobia Olimpia de Arruda – ME (CNPJ: 18.743.001/0001-91).

## **6) Pregão Presencial nº 81/2016**

O Pregão Presencial nº 81/2016, menor preço por lote, foi realizado no dia 27 de julho de 2016 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios para atender as necessidades das secretarias do Município de Campo Verde/MT. O objeto da licitação foi dividido em 102 lotes.

Sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: J. Sodré dos Santos Silva – ME (CNPJ: 03.394.265/0001-98), S.J.G. Paganini Comércio – ME (CNPJ: 04.153.497/0001-62), Ativa Comércio de Produtos Ltda. (CNPJ: 10.469.118/0001-17), Comercial Pamex Ltda. – ME (CNPJ: 16.903.044/0001-61), Maccari e Maccari Ltda. – ME (CNPJ: 06.900.782/0001-00), Alimentos Brasil Ltda. – ME (CNPJ: 06.956.839/0001-84), Geraldo Ebert – ME (CNPJ: 00.569.369/0001-10) e Gueno e Cia Ltda. – EPP (CNPJ: 01.174.808/0001-58).

Além destas, participaram da licitação as empresas: E. Mantoani Comércio de Frios Ltda. – EPP (CNPJ: 14.242.422/0001-88), Zenobia Olimpia de Arruda – ME (CNPJ: 18.743.001/0001-91), G. Manoel da Silva – ME (CNPJ: 12.514.236/0001-25), Comercial Arena Sutil EIRELI – ME (CNPJ: 21.207.506/0001-46) e Andrew M. Santos – ME (CNPJ: 17.666.189/0001-59).

Na análise dos processos licitatórios, verificaram-se cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como seguem:

### **a) Não utilização do pregão eletrônico**

O pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, impôs importantes alterações na sistemática da licitação. Apesar das grandes vantagens comparativas, em especial à celeridade processual, a aplicação do pregão era, à época da sua criação, facultativa. Entretanto, a partir de 1º de julho de 2005, quando entrou em vigência o Decreto nº 5.450/2005, essa modalidade licitatória tornou-se obrigatória, preferencialmente na forma eletrônica, para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns do Governo Federal.

Com efeito, a Prefeitura Municipal de Campo Verde-MT realizou, no exercício de 2015, os Pregões Presenciais nº 44, 64 e 78, e, no exercício de 2016, os Pregões Presenciais nº 44, 56, 81 e 129, para a aquisição de produtos para a alimentação escolar no âmbito do PNAE, sendo utilizados, portanto, recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae – e complementados com recursos próprios do município. Assim, por se tratar de aquisição de bens comuns, deveria ter sido utilizado o pregão eletrônico ou o gestor deveria apresentar as justificativas que comprovassem sua inviabilidade.

O TCU consolidou o entendimento de que nas licitações realizadas no âmbito da União, para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável.

No Acórdão TCU nº 2368/2013-Plenário, o Ministro Relator entendeu que os recursos do Pnae são transferências que não possuem natureza obrigatória, pois a Lei nº 11.947/2009 (que rege o Programa) fixa exigências mínimas para a realização dos repasses, os quais podem ser suspensos em caso de não cumprimento. Assim sendo, a natureza dos recursos repassados

pela União por conta do Pnae permanece sendo federal e não se torna receita própria do ente beneficiário. Logo, a aplicação desses recursos deve seguir as regras gerais estabelecidas pela União.

*“(...) 24. A meu ver, o PNAE é um exemplo de que nem toda transferência prevista em lei possui natureza obrigatória. Prova disso é que a Lei 11.947/2009 (que rege o programa) fixa exigências mínimas típicas da essência de uma transferência voluntária, sendo que a realização dos repasses pode ser suspensa se Estados, Distrito Federal e Municípios não as cumprarem.*

*25. Assim sendo, creio que os aportes federais de recursos para educação, por meio do PNAE, consistem em transferências voluntárias, uma vez que são recursos transferidos a título de cooperação e mediante o atendimento de diversos requisitos impostos pelo ente concedente. (...)*

*29. Ultrapassada essa primeira questão, creio não haver dúvidas de que a natureza dos recursos repassados pela União por conta do PNAE permanece sendo federal, e não se torna receita própria do ente beneficiário.*

*30. Logo, entendo que a aplicação de recursos do PNAE deve seguir as regras gerais estabelecidas pela União, cabendo aos Estados e Municípios apenas ditar normas específicas” (original sem grifo).*

Assim, a utilização de outra modalidade licitatória que não o pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada do TCU.

#### **b) Vedações à participação de consórcio sem motivação**

Em análise dos editais de Pregões Presenciais nº 44, 64 e 78 de 2015, e nº 44 de 2016, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 3.5 restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento. Segue transcrição:

**“3.5. Não poderão participar:**

- a) Consórcio de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição;
- b) Empresas que, por qualquer motivo, estejam declaradas inidôneas perante a Administração Pública, Direta ou Indireta, Federal, Estadual ou Municipal, ou que tenham sido punidas, com suspensão do direito de licitar ou contratar, desde que o ato tenha sido publicado no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município, pelo Órgão que o praticou;
- c) Empresas que estejam sob falência, concurso de credores, dissolução e liquidação;
- d) Empresas quem possuam entre seus sócios servidores desta Prefeitura” (**grifo nosso**).

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.” (Acórdão n.º 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A prefeitura se manifestou por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“a) Não utilização do pregão eletrônico*

*Inicialmente, cabe ressaltar que não há em nenhum lugar na legislação brasileira proibindo a realização do pregão na forma presencial. Até por que, antes da criação do decreto federal 5.450/2005 todos os pregões eram realizados na forma presencial. Com advento do decreto, ficou estabelecido que a realização do pregão deverá ser realizada “preferencialmente na forma eletrônica”, cabendo justificar quando comprovada a sua inviabilidade. Ademais, cabe destacar, que se trata de decreto Federal onde sua aplicação se dá no âmbito da União.*

*Deste modo, alegar que essa Administração está incorrendo na vedação prevista no artigo 3º §1º, inciso I, da Lei 8666/1993 é um pouco exacerbada, uma vez que, conforme dito, não há legislação que o proíba de realizar o pregão na forma presencial.*

*Pois bem, mesmo não estando expresso nos processos licitatórios o “motivo da não realização na forma eletrônica”, cabe esclarecer que essas aquisições se tratam de “gêneros alimentícios”, onde os mesmos poderiam se deteriorar em razão do transporte e do período em que tais produtos se encontrassem em trânsito, se por ventura uma empresa localizada a milhares e quilômetros se sagrasse vencedora do certame, influenciando drasticamente na merenda escolar, podendo comprometer a qualidade da própria merenda escolar e não estarem permanentemente à disposição dos alunos, já que os produtos são utilizados semanalmente.*

*Além dessa dificuldade, há também o problema de internet, que mesmo estando em 2017 a internet nessa região não funciona de forma confiável, estando algumas vezes fora do ar e na maioria das vezes trabalhando de forma lenta, o que dificultaria a realização do pregão na forma eletrônica.*

*Ademais, o uso do Pregão Presencial, vem sendo feito no intuito de incentivar o comércio local (aplicação da Lei geral das Microempresas), com a participação de um número maior de interessados em contratar com este Poder Executivo, primando pelo princípio da economicidade e da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, princípio maior que rege a coisa pública, corroborando assim, a aplicação do princípio do interesse público.*

*Por último, pode se verificar que não há qualquer indício de má-fé e prejuízo ao erário público, uma vez que, conforme as atas de registro de preços, os preços licitados se encontram dentro dos limites do balizamento e mapa comparativo realizado anteriormente ao certame, sempre apresentando economicidade ao Município.*

*Por tudo isto, esperamos que sejam acolhidas as ponderações aqui aduzidas, justificando assim a realização do Pregão na forma Presencial, visto a inviabilidade da execução do mesmo na forma eletrônica, reconhecendo a irregularidade sanada.*

c) *Vedaçāo à participação de consórcio sem motivação*

*Referente a tal apontamento, cabe informar, que há época dos fatos, os responsáveis pela elaboração do edital por um equívoco, desconhecia da obrigação da motivação para vedar a participação do consorcio, tanto é que, a vedação ocorreu em 2015 e no começo do ano de 2016, onde fomos informados que para aplicar a clausula de vedação do consorcio em editais, deveria haver motivação. Após a devida comunicação, parou-se de cobrar tal exigência.*

*Não obstante ao reconhecimento da falha, resta informar que durante a aplicação da vedação, nunca houve sequer uma impugnação a respeito, além de que, as licitações realizadas sempre foram de lotes de pequeno valor, sendo desnecessário a atuação em consorcio para cumprir o edital.*

*Ante ao exposto e por não ter havido prejuízo a Administração Pública, requer-se que a irregularidade seja considerada sanada”.*

### **Análise do Controle Interno**

a) Conforme manifesta o gestor, não há proibição à realização de pregão presencial na legislação brasileira. Pelo contrário, o pregão é modalidade obrigatória para aquisição e contratação de bens e serviços comuns e deve ser adotado ainda que não seja possível realizá-lo em sua forma preferencial eletrônica.

O registro sob análise apenas destacou a necessidade de motivação da inviabilidade da realização eletrônica do pregão, preferencial também para compras e contratações comuns realizadas com repasses de transferências voluntárias, uma vez que não alteram a natureza federal dos recursos e sujeitam sua aplicação às regras gerais estabelecidas pela União, como o Decreto nº 5.450/2006 citado. Posicionamento da Corte de Contas nesse sentido pode ser observado na descrição fática desta constatação.

Adicionalmente, o Tribunal de Contas da União - TCU já manifestou que suas decisões, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Súmula nº 222).

Não fosse bastante, destaca-se que utilização do pregão eletrônico no âmbito dos Estados e Municípios foi expressamente admitida pela Lei nº 10.520/02, quando dispõe que poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação.

A realização eletrônica do pregão foi estabelecida a fim de agregar economicidade, celeridade, transparéncia e competitividade aos certames nesta modalidade e não cabe ao ente destinatário de transferências voluntárias federais optar por forma diversa, injustificadamente, com evidente limitação ao potencial competitivo do procedimento, ainda que vise o fomento do comércio local.

Pacificada a aplicação das regras gerais da União às compras realizadas pelo município com recursos recebidos mediante transferência voluntária, conclui-se que a opção injustificada pela forma presencial de realização do pregão infringe norma jurídica expressa, entendimento da Corte de Contas e fere, de uma só vez, os princípios da legalidade, da motivação e da eficiência.

b) Conforme manifesta o gestor, não foram identificadas cláusulas de vedação à participação de consórcios nos certames licitatórios seguintes aos elencados na constatação, em face do

que consideramos sanada esta impropriedade, sem prejuízo de apontamentos semelhantes em virtude de futuros achados.

## **2.2.8. Falhas nas pesquisas de preços para aquisições do Programa Nacional de Alimentação Escolar.**

### **Fato**

O objetivo da cotação de preços é obter os valores praticados no mercado e, consequentemente, subsidiar o Termo de Referência com preços realistas praticados no mercado.

A legislação exige, na fase interna da licitação, uma “ampla pesquisa de preços”. Nesse sentido é a Lei 8.666/93, art. 15, § 1º, ao dispor que “o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado” e a Lei 10.520/02, art. 3º, III, que orienta que “dos autos do procedimento constarão (...) o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitado”.

Conforme consta dos Pregões Presenciais do exercício de 2015, nº 44, 64 e 78, a estimativa de preços da contratação de gêneros alimentícios foi baseada em apenas 03 (três) orçamentos e atas de registros anteriores, quais sejam:

*Quadro de referências orçamentárias.*

<b>PP 44/2015</b>	<b>PP 64/2015</b>	<b>PP 78/2015</b>
GRAMADO DISTRIBUIDORA E COMERCIO EIRELI - EPP (CNPJ: 19.808.881/0001-08)	UGOLINI E CIA LTDA (CNPJ: 01.354.498/0001-53)	UGOLINI E CIA LTDA (CNPJ: 01.354.498/0001-53)
MACCARRA & MACCARI LTDA. (CNPJ: 06.009.781/0001-00)	MACCARRA & MACCARI LTDA. (CNPJ: 06.009.781/0001-00)	MACCARRA & MACCARI LTDA. (CNPJ: 06.009.781/0001-00)
SUPERMERCADO CONCORDIA LTDA - EPP (CNPJ: 37.444.452/0001-72)	Pregão Presencial nº 35/2014 - Campo Verde/MT	Pregão Presencial nº 35/2014 - Campo Verde/MT
Pregão Presencial nº 35/2014 - Campo Verde/MT		Pregão Presencial nº 81/2014 - Campo Verde/MT

Embora o uso de referenciais de contratações anteriores represente avanço na metodologia de pesquisa de preços do município, ainda se mostra insuficiente para garantir eficácia aos certames, uma vez que utiliza fonte única de experiência e possibilita a eventual perpetuação de metodologia pretérita inadequada de estimativa orçamentária.

Nesse sentido, faz-se necessário ampliar as fontes de pesquisa e, principalmente, realizar a depuração dos valores pesquisados, ou seja, a Administração deve se valer, adicionalmente, além dos três orçamentos de fornecedores, das seguintes fontes de pesquisa: referência de preços obtida a partir dos contratos de outros órgãos; atas de registro de preços de outras unidades federadas; preços consignados nos sistemas de pagamentos; valores divulgados em publicações técnicas especializadas; e quaisquer outras fontes capazes de retratar valores da contratação.

Ademais, cabe ressaltar que o entendimento do Tribunal de Contas da União exarado no Acórdão nº 265/2010 - Plenário foi no sentido de orientar às Unidades Jurisdicionadas que “realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações

de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993”. Nesse sentido são os acórdãos 2.637/2015 – Plenário, 2.816/2014 – Plenário, 3.452/2011 – 2ª Câmara e 299/2011 – Plenário.

Nesse sentido também é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), exarada na Resolução de Consulta nº 20/2016, que assim dispõe:

“1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei”.

Dessa forma, a pesquisa de preços realizada pela prefeitura de Campo Verde-MT é deficiente, por não levar em consideração outras fontes possíveis de serem pesquisadas para determinação do preço de mercado da contratação.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A prefeitura se manifestou mediante o Ofício n./2017-Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“No que tange à suposta deficiência nas pesquisas de preços realizadas pela Prefeitura Municipal de Campo Verde, entendemos que, com a devida vênia, não procede o apontamento deste respeitável órgão de controle.*

*Como se sabe, as contratações públicas, sejam elas decorrentes de procedimento licitatório ou de contratação direta, devem sempre ser precedidas de prévia pesquisa de preços.*

*Tanto a Lei nº 8.666/93 quanto a Lei nº 10.520/02 exigem a elaboração do estimativa prévia para a identificação precisa dos valores praticados pelo mercado.*

*Entretanto, não há na legislação vigente determinação precisa de como deva ser realizada essa estimativa, razão pela qual a Administração Municipal habitualmente se vale orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da contratação, bem como atas de registro de preços provenientes de processos licitatórios recentes realizados pelo próprio Município de Campo Verde ou outros órgãos da Federação.*

*Tal prática decorre da praxe administrativa e da orientação consolidada pelos próprios órgãos de controle. Note-se que o TCU, em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada a definir o orçamento estimado, conforme se denota do Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, cujo Voto*

*consignou que “a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)”.*

*A partir do ano de 2013, a orientação da Corte de Contas Federal passou a seguir rumo consideravelmente diverso, vez que, no Acórdão nº 868/2013 – Plenário, o Ministro Relator concluiu que “para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado.”*

*Na mesma decisão, o relator indicou alguns exemplos de fontes alternativas de pesquisa, se valendo do Voto proferido no Acórdão nº 2.170/2007 – Plenário: “Esse conjunto de preços ao qual me referi como ‘cesta de preços aceitáveis’ pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado”.*

*A experiência tem indicado bons resultados quando a Administração amplia as fontes de pesquisa e, principalmente, realiza a depuração dos valores pesquisados. Ou seja, a Administração tem se valido, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão e de contratos de outros órgãos.*

*Ademais, no que diz respeito à RC 20/2016 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, é importante destacar que referida decisão data de 09/08/2016, tendo, portanto, sido proferida posteriormente à realização dos procedimentos licitatórios em análise.*

*Apesar disto, entende-se que a metodologia aplicada pela Administração Municipal encontra-se em total consonância às mais recentes orientações do TCU e do TCE/MT, razão pela qual pugna-se pela improcedência do apontamento ora rebatido”.*

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo gestor reforça o embasamento do apontamento uma vez que reconhece a necessidade de ampliação das pesquisas de preço nos termos dos Acórdãos do TCU nº 868/2013 e nº 2.170/2007.

Os julgados destacam, respectivamente, a necessidade de consultar “*fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado*” e “*valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública*”.

Além destes entendimentos, importante observar a manifestação do Tribunal de Contas de Mato Grosso – TCE/MT sobre o tema constante na descrição fática desta constatação.

Complementarmente aos orçamentos solicitados aos fornecedores locais, o município de Campo Verde utiliza apenas atas próprias para balizar a pesquisa de preços dos certames destacados, o que não representa seguramente o mercado, mas sua própria experiência em compras públicas.

A manifestação do gestor não é suficiente para afastar a irregularidade e, conforme registrado no corpo da constatação, “*embora o uso de referenciais de contratações anteriores represente avanço na metodologia de pesquisa de preços do município, ainda se mostra insuficiente para garantir eficácia aos certames, uma vez que utiliza fonte única de experiência e possibilita a eventual perpetuação de metodologia pretérita inadequada de estimativa orçamentária.*

#### **2.2.9. Ausência de identificação do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE nos documentos fiscais comprobatórios das aquisições do município.**

Fato

Em análise da documentação da despesa realizada para aquisição de gêneros alimentícios, constatou-se que parte dos documentos fiscais não apresenta identificação do Programa, em desconformidade com o disposto no parágrafo único do art. 62 da Resolução/FNDE nº 26/2013, que assim dispõe: “as despesas realizadas com recursos do PNAE deverão ser comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação à qual a EE estiver vinculada. Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão ser emitidos em nome da EE e identificados com o nome do FNDE e do Programa”.

A título de exemplo, destacamos cópias de uma nota fiscal de cooperativa da agricultura familiar e de uma nota fiscal de empresa fornecedora de industrializados:

E.MANTONNI COMERCIO DE FRIOS LTDA - EPP HIPER FRIOS) www.hiperfriosmt.com.br		DANFE C-Entrada 1-Saída 1 Nº 00.012.526 SERIE:1		CÓDIGO DO FISCO CHAVE DE ACESSO DA NF-e CONSULTA NO SITE WWW.FAZENDA.GOV.BR E16 0514 2424 2200 0186 5500 1000 0125 2610 0012 5262 Consulta de autenticidade no portal nacional da NF-e www.nfe.fazenda.gov.br/portal ou site da Sefaz									
DOM ORLANDO CHAVES QDR: 28 LOTE 3, 2650 - CRISTO REI, VARZEA GRANDE-MT CEP - 79118000 Fone/Fax: 6536940743 NATUREZA DA OPERAÇÃO VENDA DE MERCADORIA ADQUIRIDA DE TERCEIROS INSCRIÇÃO ESTADUAL 134338162		INSCRIÇÃO ESTADUAL DO SUBST. TRIB. CNPJ 14.242.422/0001-88		PROTOCOLO DE AUTORIZAÇÃO DE USO 151160026194231									
DESTINATÁRIO/REMETENTE													
NOME/RAZÃO SOCIAL PREFEITURA MUNICIPAL E CAMPO VERDE - SECRETARIA DE ED		CNPJ/CPF 24.950.495/0001-88		DATA DA EMISSÃO 05/05/2016									
ENDERECO PRACA DOS TRES PODERES,032		BAIRRO/DISTRITO CENTRO		CEP 78840000									
MUNICÍPIO CAMPO VERDE		FONE/FAX 6634191244	UF MT	INSCRIÇÃO ESTADUAL HORA DE ENTRADA/SAÍDA 11:58:00									
CÁLCULO DE IMPOSTOS													
BASE DE CÁLCULO DO ICMS 0,00	VALOR DO ICMS 0,00	Base de Cálculo do ICMS ST 0,00	VALOR DO ICMS ST 0,00	VALOR TOTAL DOS PRODUTOS 128,00									
VALOR DO FRETE 0,00	VALOR DO SEGURO 0,00	DESCONTO 0,00	OUTRAS DESPESAS 0,00	VALOR DO IPI 0,00									
FATURA/DUPLICATA 20/05/2016 201692167/1 128,00													
TRANSPORTADOR/VOLUMES TRANSPORTADOS													
NOME/RAZÃO SOCIAL NAD 3179 16		Frete Por Conta 0-Par conta do Emissário	PLACA	CÓDIGO ANTT	UF 00.000.000/0000-00								
ENDERECO DADOS BANCARIOS BANCO DO BRASIL AGENCIA 3940 3 CONTA CORRENTE 50804 7		MUNICÍPIO		UF	INSCRIÇÃO ESTADUAL								
QUANTIDADE 0	ESPECIE PEITO DE FRANGO KG	MARCA 02071200	NUMERO 060	PESO BRUTO 5405 KG	PESO LÍQUIDO 20,000 KG	LADRE(S) (SEPARAÇÃO ) 0,00							
DADOS DOS PRODUTOS/SERVICOS													
Código 610	Descrição do Produto/Serviço PEITO DE FRANGO KG	NCM/SH 02071200	CS 060	CFOP 5405	UND. KG	Quantidade 20,000	Preço Unit. 6,40	Vlr. Total 128,00	Bc:ICMS 0,00	Vlr:ICMS 0,00	Vlr:IPI 0,00	Aiq:ICMS 0,00	Aiq:IPI 0,00
CÁLCULO DO ISSQN													
INSCRIÇÃO MUNICIPAL	VALOR TOTAL DOS SERVIÇOS 0,00	BASE DE CÁLCULO DO ISSQN 0,00	VALOR DO ISSQN 0,00										
DADOS ADICIONAIS													
INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES DÍDO PARA O LAR		RESERVADO AO FISCO											
<p style="text-align: center;"><i>Emp/2968/16</i>  <i>Eduvivão</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Ateste que recebi os Materiais.</i>  <i>216/05/2016</i>  <i>Assinatura</i></p>													

Nesse contexto, há que se frisar que o responsável por recursos públicos, além do dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas realizadas. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que estes foram efetivamente utilizados na realização de despesas elegíveis para o Programa.

O Tribunal de Contas da União, em situações semelhantes a essa, tem determinado às Unidades Jurisdicionadas que: “faça constar dos documentos utilizados para comprovar despesas realizadas com recursos de programas federais, a exemplo do PNAE, PNATE e PDDE, identificação do respectivo programa, em atendimento aos correspondentes normativos, ou aqueles que vierem a substituí-los” (Acórdão 2576/2009 – Plenário).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A prefeitura se manifestou por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Atualmente o pregão de carimbos está vencido, mas em breve será realizada uma nova licitação para assim, adquirir carimbos conforme preconizam as orientações”.*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor corrobora os apontamentos e prevê regularização mediante aquisição de novos carimbos para identificação dos programas a que se referem as despesas realizadas.

#### **2.2.10. Falhas no gerenciamento do Almoxarifado Central.**

##### **Fato**

O recebimento das compras para Alimentação Escolar é realizado, exclusivamente, no almoxarifado central do município de Campo Verde/MT, responsável também pelo armazenamento e pela distribuição dos itens destinados à cozinha-piloto (diariamente), às creches (semanalmente) e às escolas do campo (quinzenalmente).

O armazenamento é caracterizado por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que envolvem as atividades:

- Estocagem ou guarda – arrumação organizada, aproveitamento de espaço;
- Segurança – cuidados contra danos físicos, furtos e roubos e as medidas relacionadas a sua segurança patrimonial;
- Conservação – assegurar as características dos produtos;
- Controle de estoque – monitoramento da movimentação física dos produtos; e
- Entrega – entrega ao solicitante, transporte adequado e rastreabilidade dos produtos, mantendo sob seus cuidados a documentação administrativa relacionada a eles.

Mediante visita ao almoxarifado citado, em 24 de maio de 2017, constatou-se que o espaço conta com ventilação própria os gêneros alimentícios não perecíveis são armazenados em *pallets* por tipo de produto e os alimentos semiperecíveis e perecíveis são armazenados em câmara fria, conforme o registro fotográfico que segue:

	
Foto 1 – Armazenagem de produtos não perecíveis no Almoxarifado Central. Campo Verde/MT, 24 de maio de 2017.	Foto 2 – Armazenagem de produtos não perecíveis no Almoxarifado Central. Campo Verde/MT, 24 de maio de 2017.
	
Foto 3 – Ventilação do Almoxarifado Central. Campo Verde/MT, 24 de maio de 2017.	Foto 4 – Câmara fria para armazenagem de produtos semiperecíveis e perecíveis no Almoxarifado Central. Campo Verde/MT, 24 de maio de 2017.
	
Foto 5 – Armazenagem de produtos semiperecíveis e perecíveis no Almoxarifado Central. Campo Verde/MT, 24 de maio de 2017.	Foto 6 – Ar condicionado da câmara fria do Almoxarifado Central. Campo Verde/MT, 24 de maio de 2017.

O gerenciamento adequado dos alimentos armazenados reduz perdas e deve observar alguns procedimentos e ações, entre os quais se destacam:

- Cumprimento das Boas Práticas de Armazenagem, incluindo limpeza e higienização; delimitação dos espaços destinados a estocagem, recebimento e expedição de gêneros alimentícios, em conformidade com a Resolução-RDC Anvisa 216/2004, que dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação;
- Qualificação do recebimento de alimentos, melhorando os processos de conferência dos quantitativos e prazos de validade;
- Elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), que descrevam todas as atividades executadas;

- d. Existência de um sistema de controle de estoque de alimentos que disponibilize informações gerenciais como balancetes, relatórios e gráficos; e
- e. Melhoria da capacidade administrativa e da qualificação de pessoas para garantir que todas as atividades sejam desenvolvidas de forma adequada (CONASS, 2011 - Adaptado).

A fim de verificar a eficácia do controle de estoque do almoxarifado, foram selecionados quatro itens de aquisição frequente para identificação da quantidade armazenada e a fidedignidade dos dados do sistema.

*Quadro de verificação de estoque.*

ITEM	QUANTIDADE DO SISTEMA (A)	QUANTIDADE VERIFICADA (B)	DIFERENÇA (B-A)
Arroz	192	227	35
Bolacha	256	195	- 61
Açúcar	- 23	117	140
Amido de Milho	93	104	11

Conforme se observa foi identificada imprecisão no controle de todos os itens testados.

Por ocasião da visita, a servidora responsável pelo almoxarifado informou que as divergências se devem a pendências de atualização de dados no novo sistema de gestão de estoque, Sistema Integrado de Gestão Pública (SIGESP), *software* público criado e instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT mediante a Resolução Normativa nº 27/2015-TP, de 16 de novembro de 2016.

Além das divergências de controle de estoque, não se identificou a existência de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para execução das atividades do almoxarifado central.

O Procedimento Operacional Padrão (POP) é um documento organizacional inerente ao planejamento, que consolida as medidas necessárias à realização de uma tarefa e deve registrar informações suficientes para servir de guia e fonte de esclarecimentos aos colaboradores das atividades detalhadas. O Procedimento Operacional Padrão é importante ferramenta para institucionalização do conhecimento, que, sendo fonte, instrumento e resultado da ação governamental, não poderia deixar de ser público.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A prefeitura se manifestou por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Conforme relatório realizado pela CGU, foram encontrados falhas no gerenciamento do Almoxarifado Central, sendo divergências de controle de estoque ea não identificação de existência de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para execução das atividades do almoxarifado central.*

*Pois bem, a falha se deu e está ocorrendo devido a troca de sistema (software) do Município. Ante a esta mudança, o município está trabalhando sobre carregado desde o começo do ano, pelo fato de ter aderido o sistema 100% a partir do mês de março, onde teve e está tendo que relançar todas as informações lançadas no antigo sistema (mês 01/2017 e 02/2017) ao novo*

*Sistema (Sigesp), já que o mesmo não aceita o banco de dados antigo, tendo que cadastrar todos os itens de forma manual, além de ter de realizar o lançamento da movimentação atual.*

*Deste modo, ante a quantidade de serviço e o numero limitado de servidor público para executá-lo e por se tratar de um sistema de gerenciamento online, tais informações não estão ainda completamente lançadas, ocasionando assim atrasos e um pouco de desorganização na execução dos mesmos.*

*Ante a isso, informamos que após a regularização do sistema Sigesp, este almoxarifado estará com o estoque 100% organizado e atuando de forma concreta e absoluta nos Procedimentos Operacionais Padrão (POP) nas execuções das atividades do almoxarifado central”.*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor reconhece as falhas apontadas pela fiscalização, atribui sua ocorrência à migração do sistema e à limitação de quadro de pessoal, bem como prevê a regularização dos apontamentos a partir da finalização da alimentação do Sigesp. Apesar da sinalização de providências do gestor, não tendo sido apresentadas informações que afastem a irregularidade, mantém-se integralmente a constatação.

#### **2.2.11. Ausência de notificação a partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais.**

##### **Fato**

O art. 2º da Lei nº 9.452/97 determina que a Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos efetuados por órgãos e entidades da Administração Federal notifique os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no Município, no prazo de 02 (dois) dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Reforçando essa exigência, a Resolução CF/FNDE nº 26/2013 determina no inciso XII do art. 38 que “a EEx. deverá publicizar o recebimento dos recursos de que trata este artigo ao CAE, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data do crédito na conta corrente específica do Programa, observado o disposto na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997 e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

Mediante entrevista com a Coordenadora da Alimentação Escolar de Campo Verde-MT, em 23 de maio de 2017, constatou-se que o município não notifica a liberação de recursos efetuados por órgãos e entidades da Administração Federal ao CAE, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município.

Com efeito, a notificação das citadas entidades acerca da liberação de recursos públicos federais é importante para dar transparência aos Programas federais executados pelo Município, assim como identificar irregularidades e permitir possíveis denúncias por parte dos cidadãos, fortalecendo o controle social local.

Cumpre ressaltar que, em situação similar, o Tribunal de Contas da União se pronunciou no Acórdão 2.020/2008 – 1<sup>a</sup> Câmara, determinando à Unidade Jurisdicionada que cumpra o disposto no art. 2 da Lei n. 9.452/1997, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei n. 8443/1992 (Acórdãos nº 942/2011 - 2<sup>a</sup> Câmara, 6184/2009 - 1<sup>a</sup> Câmara, 3898/2009 - 1<sup>a</sup> Câmara e 214/2008 - Plenário).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A prefeitura se manifestou por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“No que diz respeito à ausência de notificação a partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais acerca da liberação de recursos provenientes da Administração Federal, informa-se que tal deficiência se deu em razão da troca de vários funcionários do setor responsável, o que acabou por ocasionar a falha apontada pela CGU. Não obstante o reconhecimento da falha, informa-se também que já foram tomadas as medida necessárias para que não mais se incorra no mesmo equívoco”.*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor reconhece as falhas apontadas pela fiscalização, atribui sua ocorrência a alterações na equipe do setor responsável, bem como informa a adoção de medidas para regularização do apontamento.

Apesar da sinalização de providências do gestor, não tendo sido apresentadas informações que afastem a irregularidade ou comprovação de sua efetiva correção, mantém-se integralmente a constatação.

#### **2.2.12. Falhas na estruturação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE.**

##### **Fato**

Mediante análise da documentação de criação, composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, constatou-se a inexistência de Plano de Ação formalizado e de comprovação de capacitações com os membros da referida instância de controle social.

O Plano de Ação corresponde ao planejamento das atividades do CAE. A Resolução FNDE nº 26/2013 dispõe: “Art. 35 São atribuições do CAE: (...) VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo”.

A ausência desse instrumento de planejamento é confirmada na resposta da Coordenação de Alimentação Escolar do município de Campo Verde/MT, que informa:

*“20. Nos anos de 2015 e 2016 não houve a elaboração do plano de ação do CAE, porém na última reunião ficou tratado que há necessidade de tal planejamento inclusive a nutricionista L. disponibilizou o seu plano de ação (Anexo 9) para o ano de 2017”.*

A necessidade de capacitação dos membros do CAE, por sua vez, é objeto do Acórdão TCU nº 2207/2012 - 1ª Câmara e encontra-se prevista no art. 60 da Resolução/FNDE n. 26/2013 que estabelece que *a equipe técnica do PNAE desenvolverá material e apoiará a promoção de cursos de capacitação e /ou formação visando a melhor operacionalização do Programa e atuação do CAE.*

Ambas informações foram confirmadas mediante entrevista com a Presidente do Conselho de Alimentação Escolar do município de Campo Verde/MT.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A prefeitura se manifestou por meio do Ofício n./2017–Gabinete do Prefeito, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Realizado contato com a Presidente do CAE, a mesma informou que ainda não foi definido o plano de ação para o ano de 2017, mesmo com o Plano de Ação da Nutricionista em mãos. Mas que em breve os membros do conselho se reunirão para realizar o planejamento”.*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor informou ter contatado a Presidente do Conselho de Alimentação Escolar que reconhece a falhas apontada pela fiscalização e planeja reunião dos membros da instância de controle social para elaboração de Plano de Ação e regularização da constatação. Apesar da sinalização de providências do gestor, não tendo sido apresentadas informações que afastem a irregularidade ou comprovem a regularização da situação, mantém-se integralmente a constatação.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: deficiência nas condições de armazenamento e preparo das refeições na unidades escolares; insuficiência de atuação da nutricionista em atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); inexistência de ações de educação alimentar e nutricional de forma abrangentes e sistematizadas nos exercícios de 2015 e 2016; presença de cláusulas indevidas nos Pregões Presenciais nº 44, 64 e 78 de 2015, e nº 44/2016; e falha na pesquisa de preços para estimativa orçamentária dos Pregões Presenciais nº 44, 64 e 78 de 2015.

**Ordem de Serviço:** 201701238

**Município/UF:** Campo Verde/MT

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE CAMPO VERDE

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 641.675,01

## 1. Introdução

Esta ação de controle foi desenvolvida por ocasião do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, cujos trabalhos de campo foram realizados no Município de Campo Verde/MT no período de 22 a 25 de maio de 2017. Nesse contexto, foi fiscalizada a execução local do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate, instituído pela Lei 10.880, de 9 de junho de 2004, e que tem por objetivo garantir o acesso dos alunos do ensino fundamental público e sua permanência nos estabelecimentos escolares para os estudantes residentes em área rural que utilizem transporte escolar. O Pnate visa conceder assistência financeira, em caráter suplementar aos municípios brasileiros.

O período de exame abrange as ações da Entidade Executora, a Prefeitura Municipal de Campo Verde, no período de 01 de janeiro de 2016 a 30 de abril de 2017, envolvendo um volume de recursos de R\$ 214.467,03 (duzentos e quatorze mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e três centavos) para o ano de 2016 e R\$ 45.190,52 (quarenta e cinco mil, cento e noventa reais e cinquenta e dois centavos) para 2017, que se complementam aos recursos do Estado e do Município para alcançar os objetivos do Programa.

O escopo dos trabalhos foi verificar a atuação do gestor municipal na execução do Pnate tendo como referência os normativos do Programa e as legislações federal e municipal, quando aplicáveis, bem como a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social - Cacs do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.**

#### **Fato**

Com o intuito de garantir o acesso dos alunos às unidades de ensino, a Constituição Federal de 1988 diz, no seu artigo 206, inciso I, que “*o ensino será ministrado com base no princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*”. O artigo 208, inciso VII, complementa que “*o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*”.

Nesse contexto, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizam transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

Com essa perspectiva e com objetivo de avaliar a execução do Pnate no município de Campo Verde/MT, constatou-se que a execução do transporte escolar para o ano de 2017 é distribuída entre frota própria e frota terceirizada, sendo que a frota própria é utilizada para realizar o transporte de alunos em 56 rotas e a terceirizada em oito rotas. Conforme senso escolar 2016, o total de alunos atendidos pelo transporte escolar das redes municipal e estadual de ensino é de 1.448 alunos.

Ressalta-se que o município apresenta condições geográficas peculiares, destacando-se a área territorial de 4.782,12 km<sup>2</sup>, as distâncias entre as comunidades e as escolas presentes na zona rural e a utilização de estradas vicinais e rodovias pavimentadas.

Assim, foram realizadas inspeções nos veículos da Prefeitura de Campo Verde que transportam os alunos no âmbito do Pnate, e foi verificado que muitos destes veículos não atendem adequadamente aos requisitos legais para condução de escolares, mais especificamente no tocante à ausência de itens obrigatórios exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro - CTB (Lei nº 9.503, de 23/9/1997).

Foi constatada a existência de veículos com ocorrências em desacordo ao CTB, tais como: Ausência de autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito dos Estados e

do Distrito Federal afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida (caput dos artigos 136 e 137); Falta de registro de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança (inciso II, art. 136); Veículos sem pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas (Inc. III, Art. 136); Veículo sem equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo (Inc. IV, Art. 136); Extintor de incêndio com o indicador de pressão na faixa vermelha, indicando falta de pressão (Resolução CONTRAN nº 157, de 22/04/2004).

Foi verificado também a existência de veículos em situação de manutenção e conservação precária, a exemplo de estofamento dos bancos rasgado e banco sem encosto, lataria amassada, para-choque danificado, para-brisa trincado e lanterna quebrada.

Da frota própria de 32 veículos utilizados para realizar o transporte de alunos e de seis veículos contratados, conforme informado pela Prefeitura de Campo Verde, foi realizada a vistoria do total de dezesseis veículos, cujo resultado foi reduzido ao quadro a seguir:

Quadro 01 – Vistoria dos veículos do transporte escolar (Ônibus)

Placa Ano/Mod	Autorização Emitida pelo Órgão de Trânsito	Inspeção Semestral	Pintura de Faixa na Cor Amarela	Equipamento Registrador de Velocidade	Cinto de Segurança em todos os bancos	Extintor de Incêndio	Pneus Conser- vados	Bancos Conser- vados	Ausência de Avarias
<b>Frota Própria</b>									
BXI5101 1995/1995	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
BWE8493 1995/1995	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
BWE8499 1995/1995	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM
NPG9944 2010/2011 *	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
NJW2172 2011/2011	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
OBC9569 2012/2012	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
OBD0169 2012/2012	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
OBC9969 2012/2012	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
OBD6029 2012/2012	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO
OBD6129 2012/2012	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
OBD6059 2012/2012	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
OBD5989 2012/2012	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
OBN0469 2012/2013	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM

OBN0349 2012/2013	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
OBO2980 2012/2013	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM
<b>Frota Contratada</b>									
DBM8899 2007/2007	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM

Obs.: (\*) Micro-ônibus

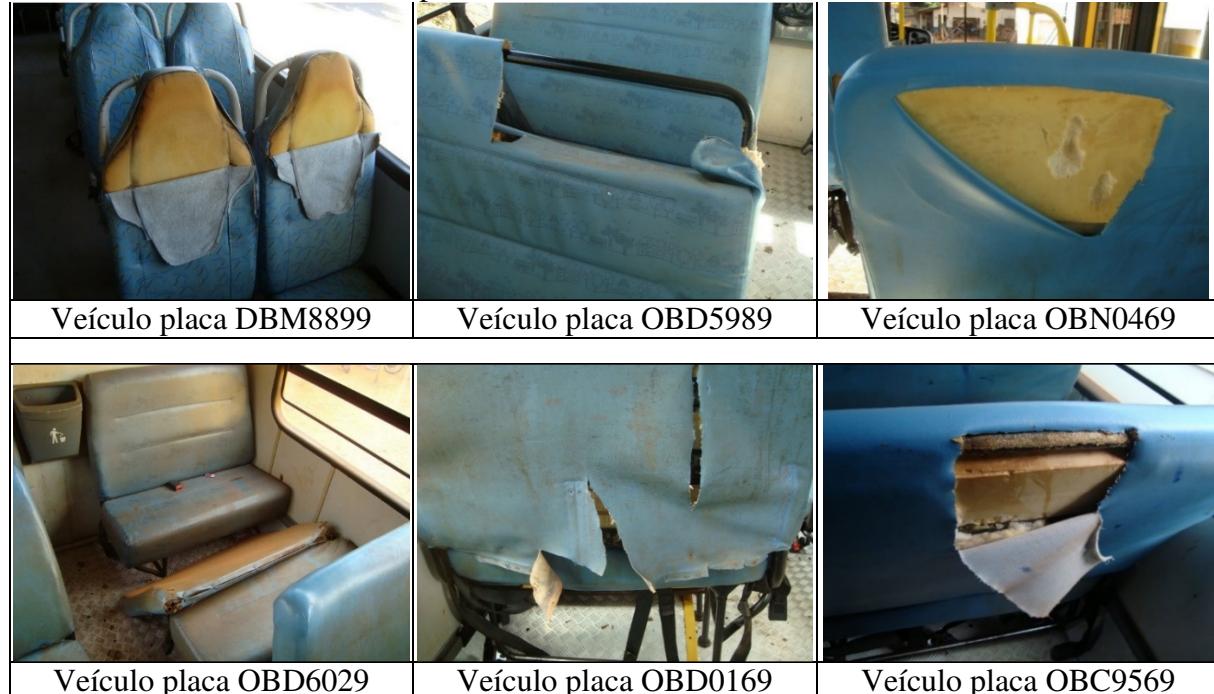
Observa-se na tabela acima, do resultado das inspeções dos veículos escolares, que alguns itens obrigatórios exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro – CTB não estão sendo atendidos para nenhum dos veículos vistoriados, exigência que vem sendo desobedecida de forma sistemática pela prefeitura e pelos motoristas, inclusive para os veículos não inspecionados, conforme informação prestada por motoristas entrevistados.

A ausência de equipamentos obrigatórios nos veículos que realizam o transporte escolar coloca em risco a segurança dos alunos transportados, além de caracterizar descumprimento de dispositivos constantes do Código de Trânsito Brasileiro.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem determinado às Prefeituras que “mantenha os veículos utilizados no transporte escolar em plenas condições de trafegabilidade e de segurança, a teor das orientações do fabricante e dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997)” (Acórdão nº 918/2009 – Plenário).

Segue Relatório Fotográfico que retrata as condições inadequadas de alguns veículos da frota do transporte escolar de Campo Verde:

Quadro 02 – Fotos dos estofamentos de bancos danificados dos veículos do transporte escolar.  
Campo Verde/MT, 23 de maio de 2017.



Quadro 03 - Fotos das avarias nos veículos do transporte escolar. Campo Verde/MT, 23 de maio de 2017.

		
Veículo placa OBC9969		Veículo placa OBD6059
		
Veículo placa OBC9569		
		
Veículo placa OBD6029		

Quadro 04 – Fotos dos veículos do transporte escolar sem pintura da faixa horizontal com o dístico ESCOLAR. Campo Verde/MT, 23 de maio de 2017.

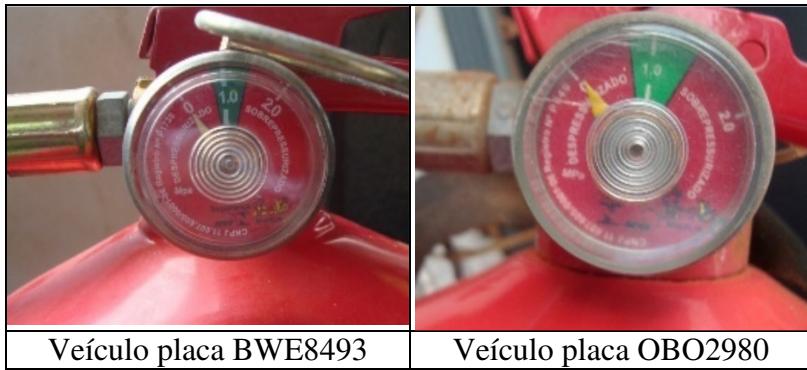
		
Veículo placa BWE8499	Veículo placa BXI5101	Veículo placa BWE8493

Quadro 05 – Fotos dos veículos do transporte escolar com pneus inadequados para uso e com banco sem cinto de segurança. Campo Verde/MT, 23 de maio de 2017.

		
Veículo placa OBN0349	Veículo placa BWE8493	

Quadro 06 – Fotos dos extintores de incêndio dos veículos do transporte escolar indicando falta de pressão. Campo Verde/MT, 23 de maio de 2017.

		
Veículo placa OBD5989	Veículo placa OBC9969	
		
Veículo placa BWE8499	Veículo placa OBD6129	Veículo placa OBD6059
		
Veículo placa OBD0169	Veículo placa OBC9569	Veículo placa BXI5101



### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 387/2017 - SMEC, de 28/06/2017, a Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“ (...) Referente aos “estragos” nos estofados, estes são constantemente reformados o que ocorre é que a depredação acaba sendo superior ao tempo que temos disponível para a manutenção. O que muitas vezes acaba ocasionando a demora na manutenção é o fato de estarmos agilizando a responsabilização do depredante, o que não deve ficar impune.*

*Referente a pintura das faixas horizontal na cor amarela obrigatórias, conforme estabelece o CTB, todos nossos veículos estão adequados, no entanto, os que foram vistoriados se tratavam de ônibus em substituição aos que estavam em manutenção, ou seja, são ônibus reservas. Quando estes veículos não estão como reserva dos escolares, estão atendendo outras finalidades, o que pode ocasionar mau entendimento se possuir uma faixa escrita ‘Escolar’, dessa forma os mesmos não possuem estas faixas, o que não os torna inapropriado para atender estas lacunas, onde o que buscamos é o bem maior, ou seja, fornecer o transporte aos nossos estudantes ininterruptamente.”*

### Análise do Controle Interno

No que se refere a estofamento dos bancos rasgados e bancos sem encosto, conforme apontado no campo “fato”, é pertinente a alegação do gestor de que estes são constantemente reformados. Na vistoria realizada no dia 23 de maio de 2017, em dezesseis veículos da frota escolar do Município de Campo Verde, foi verificado que os estofamentos dos bancos de alguns veículos haviam sido recentemente recuperados. Este fato indica a preocupação da administração na manutenção dos bancos dos veículos escolares, apesar dos estofamentos rasgados encontrados durante a inspeção dos veículos escolares.

Já com relação à ausência de pintura das faixas horizontal na cor amarela, a justificativa do gestor de que tal fato ocorre em função dos veículos se tratarem de ônibus reservas, em substituição aos que estavam em manutenção, não é razoável. Para os veículos em que a pintura das faixas horizontal na cor amarela era inexistente, foi verificado nas fichas de controle de abastecimento, que a utilização destes veículos durante o ano de 2016 não foi de forma esporádica.

No levantamento de consumo de combustível (óleo diesel) foi verificado que os veículos de placas BWE 8499, BWE 8493 e BXI 5101 identificados sem a pintura das faixas horizontal na cor amarela, e denominados pelo gestor de ‘reservas’, consumiram 3.071,70 litros, 4.919,00 litros e 4.778,00 litros de óleo diesel, respectivamente. Já a média de consumo de combustíveis de 31 veículos, cujas fichas de abastecimento foram disponibilizadas pelo gestor, foi de 8.459,78 litros. Não obstante a quantidade de combustível consumida por cada veículo ‘reserva’ ser menor do que a média do total de 31 veículos, a quantidade de combustível consumida pelos veículos ‘reserva’ representa uma utilização intensa, e não esporádica, destes veículos para o transporte de alunos, de forma não ser plausível o desprezo pela utilização de pintura das faixas horizontal na cor amarela com o dístico ESCOLAR.

Para os demais problemas encontrados nos veículos, citados no campo “fato”, mesmo que não tenha havido manifestação, é de bom alvitre a adoção pelo gestor de providências no sentido de sanar os problemas apontados.

### **2.2.2. Falta de licenciamento anual de veículos utilizados para o transporte escolar (art. 130, CTB).**

#### **Fato**

O transporte escolar possui papel fundamental na viabilização do acesso e da permanência dos estudantes nas escolas, principalmente daqueles que residem em áreas rurais. Assim, ações que visem à melhoria desse tipo de transporte podem influir no aprendizado dos alunos que dele necessitam e, com isso, melhorar o desenvolvimento da educação no País.

Com a finalidade de se avaliar a devida regulamentação dos veículos utilizados para o transporte de alunos no município de Campo Verde/MT, bem como a verificação do atendimento das condicionalidades do art. 130 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, foi solicitada a relação dos veículos da frota própria ou contratada pelo município utilizados para prestar serviços no transporte escolar relativo ao Pnate.

O art. 130 do CTB dispõe que: “*Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo*”.

Com a relação dos veículos, identificados com a placa, a descrição do tipo de veículo, o ano e modelo de fabricação, o chassi e o Renavan foram realizadas consultas no sistema de consulta de veículos do Detran de Mato Grosso, onde foi constatado a existência de débitos financeiros com relação a licenciamentos anuais de 2016 e 2017, bem como para o seguro DPVAT (Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – Lei nº 6.194/1974).

Na consulta realizada em 02 de maio de 2017 foi verificado a existência de débitos financeiros para 21 veículos com relação ao licenciamento e ao seguro DPVAT de 2016 e para 22 veículos

com relação ao licenciamento e seguro DPVAT de 2017. Para o ano de 2016 todos os débitos já se encontravam com a data de quitação vencida, já para 2017 apenas um veículo encontrava-se com a data de quitação vencida.

Segue quadro com a relação dos veículos com débitos financeiros referente ao licenciamento anual e seguro DPVAT:

SISTEMA DE CONSULTA DE VEÍCULOS DETRAN/MT			
PLACA	LICENCIAMENTO/DPVAT 2016	LICENCIAMENTO/DPVAT 2017 SITUAÇÃO	VENCIMENTO
BWE8499	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
NJJ6718	VENCIDO	PENDENTE	31/08/2017
NJN8508	VENCIDO	PENDENTE	31/08/2017
NUG5517	VENCIDO	PENDENTE	31/07/2017
NUF9567	VENCIDO	PENDENTE	31/07/2017
NUF5707	VENCIDO	PENDENTE	31/07/2017
NJW3726	EM DIA	PENDENTE	31/07/2017
OBD0449	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OCB9569	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBD0399	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OCB9809	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBD0169	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OCB9969	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OCB9709	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBD6029	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBD6129	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBD6059	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBD5989	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBM0270	VENCIDO	PENDENTE	31/10/2017
OBM0469	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBM0349	VENCIDO	PENDENTE	29/09/2017
OBO2980	VENCIDO	VENCIDO	29/05/2017

**Fonte:** Sistema de consulta de veículos do Detran de Mato Grosso.

Destaca-se, que inciso I do art. 15 da Resolução do FNDE nº 12/2011 dispõe que os recursos repassados à conta do PNATE destinar-se-ão, dentre outras despesas, ao pagamento de despesas com seguros, licenciamento, impostos e taxas, do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural.

Por oportuno, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União tem expedido recomendação aos CACS/FUNDEB para: "*avaliar a adequação dos serviços de transporte escolar, em especial, as condições dos veículos e condutores contratados com as exigências contidas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) e nos normativos do Pnate expedidos pelo FNDE, a exemplo da Resolução FNDE nº 12, de 17 de março de 2011*" (Acórdão nº 2177/2012 - Plenário).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

## Análise do Controle Interno

Em que pese a falta de manifestação por parte do gestor municipal sobre a ocorrência dos fatos, considerando o Código de Trânsito Brasileiro, os normativos do Pnate expedidos pelo FNDE e o entendimento do TCU aplicável ao fato apontado, mantém-se a constatação.

### 2.2.3. Transporte de alunos da rede municipal de educação sem a utilização do cinto de segurança.

#### Fato

Nas inspeções realizadas nos veículos do transporte escolar da rede municipal de educação de Campo Verde foi verificado que, além da falta de hábito na utilização do cinto de segurança pelos alunos que se utilizam do transporte escolar, os cintos não estão dispostos adequadamente de forma a propiciar e a incentivar seu uso.

Nos 16 veículos vistoriados, de um total 38 veículos das frotas própria e contratada, foi observado a mesma característica peculiar do posicionamento dos cintos de segurança sob os bancos. Muitos dos cintos de segurança estavam amarrados na parte inferior ou posterior do banco, de forma a indicar a não utilização deste dispositivo de segurança há alguns dias, em que pese os veículos terem sido utilizados para o transporte de alunos poucas horas antes da vistoria.

Em questionamentos realizados aos motoristas a respeito do uso do cinto de segurança pelos alunos, todos foram enfáticos em afirmar sobre a resistência dos alunos em usar o cinto de segurança, e também frisaram sobre a impossibilidade do cumprimento pelos alunos da utilização do referido dispositivo de segurança. Os motoristas entrevistados informaram ainda que para se fazer cumprir a obrigatoriedade de utilização do cinto de segurança pelos alunos somente seria viável com o acompanhamento de um monitor de turma durante as viagens.

Segue no quadro a seguir fotografias de alguns veículos, que refletem a situação dos cintos de segurança em todos os veículos vistoriados:

Fotos dos veículos do transporte escolar com cinto de segurança amarrados atrás do banco. Campo Verde/MT, 23 de maio de 2017.		
		
Veículo placa OBO2980	Veículo placa OBC9569	Veículo placa OBD6129

Convém destacar que a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional consta no Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/1997, Art. 65.

Outro aspecto relevante quanto ao uso do cinto de segurança foi o fato verificado no sistema de consulta de veículos do Detran de Mato Grosso, onde nas consultas realizadas para os veículos do transporte escolar de Campo Verde foi constatado a existência de débitos financeiros para três veículos, referentes a multas de trânsito descritas como “*DEIXAR O PASSAGEIRO DE USAR O CINTO SEGURANÇA*”

As infrações foram registradas para os veículos placa NJN8508, no dia 01/07/2015 às 21:20; placa OBD0449, no dia 01/07/2015 às 21:50; e, placa OBC9969, no dia 01/07/2015 às 21:46.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese a falta de manifestação por parte do gestor municipal sobre a ocorrência dos fatos, considerando os normativos do Pnate expedidos pelo FNDE e o Código de Trânsito Brasileiro, mantém-se a constatação.

#### **2.2.4. Ausência de justificativa para realização de pregão presencial para o transporte escolar.**

##### **Fato**

Para aquisição e contratação dos bens e serviços que permitiram a oferta de transporte escolar no município no ano de 2016, a Prefeitura de Campo Verde realizou diversas licitações na modalidade pregão presencial. Consta que nenhum dos processos foi subsidiado de justificativa por deixar de adotar a forma eletrônica, que é preferencial em caso de financiamento da despesa por verbas federais, conforme exigido no art. 4º, § 1º, do Decreto nº 5.504/2005.

As licitações analisadas e que se pautaram pela ausência de justificativa pelo uso de pregão presencial em detrimento da forma eletrônica foram: Pregão 51/2015; Pregão 75/2015; Pregão 80/2015; Pregão 87/2015; Pregão 104/2015; Pregão 125/2015; Pregão 127/2015; Pregão 05/2016; Pregão 114/2016; Pregão 128/2016.

Acerca da ausência de justificativa para a adoção da modalidade pregão presencial, em detrimento da modalidade pregão eletrônico, o Tribunal de Contas da União manifestou-se, a

exemplo dos acórdãos nºs 7697/2010 – Primeira Câmara, 1.099/2010 – Plenário e 182/2016 – Plenário.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n./2017-Gabinete do Prefeito, de 28/06/2017, a Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Novamente, cabe ressaltar que não há em nenhum lugar na legislação brasileira proibindo a realização do pregão na forma presencial.*

*Ante a isso, mesmo não justificando de forma expressa, o Município escolheu realizar o pregão na forma presencial, pelo fato de não ter sistema para realização do pregão na forma eletrônica, por não ter internet funcionando de forma confiável e por último, ser mais confiável a realização na forma presencial, participando das licitações realmente licitantes que querem cumprir com o objeto do contrato, já que há a necessidade de manter o veículo no município, por se tratar de locação.*

*Ademais, pode se verificar que não há qualquer indício de má-fé e prejuízo ao erário público, uma vez que, conforme as atas de registro de preços, os preços licitados se encontram dentro dos limites do balizamento e mapa comparativo realizado anteriormente ao certame, sempre apresentando economicidade ao Município.*

*Por tudo isto, esperamos que sejam acolhidas as ponderações aqui aduzidas, justificando assim a realização do Pregão na forma Presencial, visto a inviabilidade da execução do mesmo na forma eletrônica, reconhecendo a irregularidade sanada.”*

### **Análise do Controle Interno**

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da Lei 10.520/2002, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Já o Decreto nº 5.504/2005, que regulamenta a citada Lei, determina que as compras realizadas por entes públicos ou privados com recursos repassados voluntariamente pela União, deverão ser contratados de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente, a qual, por sua vez, determina que seja utilizada a modalidade de Pregão de preferência na forma eletrônica.

Conforme informação contida no apontamento realizado, é pacífico na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), o entendimento de que nas licitações realizadas no âmbito da União, para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável, sendo que tal justificativa deverá constar nos autos.

No que se refere aos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate transferidos aos Municípios, o TCU consolidou o entendimento de que tais

transferências não possuem natureza obrigatória. Assim sendo, a natureza dos recursos repassados pela União por conta do Pnate permanece sendo federal, e não se torna receita própria do ente beneficiário. Logo, a aplicação desses recursos deve seguir as regras gerais estabelecidas pela União.

Ademais, é importante citar entendimento do TCU cristalizado na Súmula 222 a seguir apresentado “*as Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.

### **2.2.5. Vedaçao em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.**

#### **Fato**

Na análise de editais de licitação, todos na modalidade pregão, tendo por objeto a aquisição de bens e serviços para suprir as necessidades do transporte escolar do município, verificou-se a existência de cláusula restringindo a participação de empresas consorciadas nos certames, sem elementos ou razões que motivassem esse impedimento.

A restrição para participação de empresas consorciadas está inscrita alínea *a*, item 3.5 do edital padrão utilizado para a realização dos pregões.

Os pregões em que ocorre a restrição são:

- Pregão 05/2016 – Aquisição de pneus 900x20;
- Pregão 127/2015 – Aquisição de óleo diesel comum e óleo diesel S-10;
- Pregão 125/2015 – Contratação de empresa especializada em serviços elétricos/eletrônicos, ar condicionado, injeção eletrônica, tacógrafo e molejo, com fornecimento de peças, para manutenção preventiva e corretiva de veículos e máquinas da linha leve e pesada da frota municipal;
- Pregão 104/2015 – Aquisição de para-brisas e acessórios;
- Pregão 87/2015 – Aquisição de peças e acessórios da linha mecânica, genuína e/ou original de primeira linha;
- Pregão 80/2015 – Aquisição de detergentes automotivos;
- Pregão 75/2015 – Aquisição de peças e serviços de mão de obra para retífica de bicos e bombas injetoras;
- Pregão 51/2015 – Aquisição e recarga de extintores ABC para linha automotiva.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.

(Acórdão nº 2303/2015 – P, 2447/2014 – P, 1179/2014 – P, 1305/2013 – P, 1.878/2005 – P, 1.636/2007 - Plenário, Acórdão nº 1316/2010 - 1ª Câmara, Acórdão nº 1.102/2009 - 1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012 - 2ª Câmara).

Para o TCE/MT, “*a previsão em edital licitatório de vedação à participação de empresas em consórcio deve ter correspondente justificativa, tendo em vista que todos os atos administrativos, mesmo aqueles caracterizados como discricionários, devem ser devidamente motivados*” (Acórdão TCE/MT 949/2014 – TP).

A Administração pode optar por permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas, devendo a decisão ser motivada, o que é especialmente importante se a opção for vedar a participação, que, em regra, restringe a competitividade do certame.

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

Por fim, cabe destacar que o inciso I do art. 50 da Lei nº 9.784/99 dispõe que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n./2017-Gabinete do Prefeito, de 28/06/2017, a Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Referente a este item, cabe informar, que há época dos fatos, os responsáveis pela elaboração do edital por um equívoco, desconhecia da obrigação da motivação para vedar a participação do consórcio, tanto é que, a vedação ocorreu entre 2015 e no começo do ano de 2016, onde fomos informados que para aplicar a cláusula de vedação do consórcio em editais, deveria haver motivação. Após a devida comunicação, parou-se de cobrar tal exigência.*

*Não obstante ao reconhecimento da falha, resta informar que durante a aplicação da vedação, nunca houve sequer uma impugnação a respeito, além de que, as licitações realizadas sempre foram de lotes de pequeno valor, sendo desnecessário a atuação em consórcio para cumprir o edital.*

*Ante ao exposto e por não ter havido prejuízo à Administração Pública, requer-se que a irregularidade seja considerada sanada.”*

### **Análise do Controle Interno**

O Gestor reconhece a falha em vedar no edital de licitação a participação de consórcios. O fato da não motivação da restrição teria ocorrido por equívoco dos servidores responsáveis

pela elaboração do edital, em que pese o desconhecimento da lei não excluir a impropriedade do fato relatado.

Convém destacar que o fato ocorreu para a maioria das licitações destinadas à aquisição de bens e serviços para o atendimento ao transporte escolar. E mesmo que o gestor alegue a ausência de prejuízo, não é razoável excluir o potencial de prejuízo que tal restrição traz para o certame licitatório.

## **2.2.6. Falta de identificação do programa nos comprovantes de despesas do PNATE.**

### **Fato**

Em análise da documentação da despesa realizada com transporte escolar, constatou-se que nos comprovantes de despesas do PNATE não foram identificados o programa, em desconformidade com o disposto no parágrafo único do art. § 2º do inciso II do art. 15 da Resolução FNDE nº 12/2011, que assim dispõe: “*todos os comprovantes de despesas realizadas com recursos transferidos a conta do programa devem ser originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar à qual os EEx estiverem sujeitos, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome dos EEx, devidamente identificados com o nome do PNATE/FNDE, e arquivados em sua sede, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, juntamente com os documentos de prestação de contas previstos no art. 17, pelo prazo de 10 (dez) anos contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo Tribunal de Contas da União (TCU), referente ao exercício de repasse dos recursos*”.

Os comprovantes de despesas são:

Nota Fiscal	Credor – CPF/CNPJ	Data NF	Valor (R\$)	Nota Fiscal	Credor – CPF/CNPJ	Data NF	Valor (R\$)
11264	37.517.323/0001-67	25/01/2016	2.615,94	7899	04.352.221/0001-80	08/04/2016	2.155,92
11265	37.517.323/0001-67	25/01/2016	1.486,61	7900	04.352.221/0001-80	08/04/2016	2.186,40
11351	37.517.323/0001-67	17/02/2016	1.951,45	16712	17.551.794/0001-84	05/05/2016	11.235,84
152	37.517.323/0001-67	17/02/2016	158,14	11692	37.517.323/0001-67	09/05/2016	5.058,46
11353	37.517.323/0001-67	17/02/2016	418,69	11693	37.517.323/0001-67	09/05/2016	2.966,17
11352	37.517.323/0001-67	17/02/2016	601,51	16984	17.551.794/0001-84	01/06/2016	11.827,72
154	37.517.323/0001-67	17/02/2016	268,84	11826	37.517.323/0001-67	13/06/2016	3.201,51
152	37.517.323/0001-67	17/02/2016	158,14	11827	37.517.323/0001-67	13/06/2016	4.112,17
154	37.517.323/0001-67	17/02/2016	268,84	11828	37.517.323/0001-67	13/06/2016	3.627,88
151	37.517.323/0001-67	17/02/2016	189,77	11825	37.517.323/0001-67	13/06/2016	2.224,03
39134	02.293.026/0001-09	04/03/2016	45.998,60	17395	17.551.794/0001-84	01/07/2016	12.418,56
3435	19.428.772/0001-57	09/03/2016	2.095,00	6685	06.033.524/0001-65	09/06/2016	3.273,40
3512	19.428.772/0001-57	21/03/2016	2.225,00	3714	14.689.405/0001-93	12/07/2016	833,32
336	37.517.323/0001-67	31/03/2016	790,70	17559	17.551.794/0001-84	02/08/2016	5.913,60
13738	04.755.691/0001-94	31/03/2016	7.438,94	25256	10.638.136/0001-85	20/07/2016	24.489,00
782	22.204.086/0001-07	31/03/2016	534,83	17984	17.551.794/0001-84	01/09/2016	13.601,28
11568	37.517.323/0001-67	31/03/2016	2.592,07	11770	37.517.323/0001-67	25/05/2016	1.451,13
13737	04.755.691/0001-94	31/03/2016	533,08	12038	37.517.323/0001-67	08/08/2016	1.030,65

13739	04.755.691/0001-94	31/03/2016	6.817,30	12037	37.517.323/0001-67	08/08/2016	2.285,67
13740	04.755.691/0001-94	31/03/2016	6.405,60	18223	17.551.794/0001-84	04/10/2016	13.009,92
3151	14.689.405/0001-93	29/03/2016	1.666,64	19063	17.551.794/0001-84	01/12/2016	11.827,20
11569	37.517.323/0001-67	31/03/2016	3.042,87	12620	37.517.323/0001-67	13/12/2016	3.039,24
783	22.204.086/0001-07	31/03/2016	6.593,08	12622	37.517.323/0001-67	13/12/2016	2.673,31
16442	17.551.794/0001-84	12/04/2016	11.264,00	12621	37.517.323/0001-67	13/12/2016	7.229,51
7898	04.352.221/0001-80	08/04/2016	3.649,07	9228	04.352.221/0001-80	14/12/2016	1.441,65
7902	04.352.221/0001-80	11/04/2016	2.005,83	9230	04.352.221/0001-80	14/12/2016	2.610,21
13839	04.755.691/0001-94	11/04/2016	8.503,74	15264	04.755.691/0001-94	14/12/2016	5.253,30
13840	04.755.691/0001-94	11/04/2016	4.084,18	15263	04.755.691/0001-94	14/12/2016	5.578,04
11588	37.517.323/0001-67	12/04/2016	4.409,07	19118	17.551.794/0001-84	19/12/2016	10.053,12

Há que se frisar que o responsável por recursos públicos, além do dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas realizadas. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que estes foram efetivamente utilizados na realização de despesas elegíveis para o programa.

Em situações semelhantes a essa, o Tribunal de Contas da União tem determinado às Unidades Jurisdicionadas que: “faça constar dos documentos utilizados para comprovar despesas realizadas com recursos de programas federais, a exemplo do PNAE, PNATE e PDDE, identificação do respectivo programa, em atendimento aos correspondentes normativos, ou aqueles que vierem a substituí-los” (Acórdão 2576/2009 – Plenário).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese a falta de manifestação por parte do gestor municipal sobre a ocorrência dos fatos, considerando os normativos do Pnate expedidos pelo FNDE e o entendimento do TCU aplicável ao fato apontado, mantém-se a constatação.

### **2.2.7. Atuação do Conselho do FUNDEB no acompanhamento da execução do PNATE.**

#### **Fato**

O controle social representa o exercício da democracia participativa e representativa, no qual a comunidade local atua, direta ou indiretamente, no controle da execução descentralizada pelos municípios da política pública federal, para garantir a implementação das ações do programa e a regular aplicação dos recursos públicos.

Em entrevista com os membros do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB do Município de Juscimeira/MT, foi verificado a regular atuação desse colegiado.

A regular atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb ocorre não obstante a falta de capacitação de seus membros nos moldes estabelecidos no inciso II do artigo 30, da lei 11.494/2007.

As atribuições de controle do Conselho do Fundeb, previstas no § 9º e § 13º do art. 24 da Lei Federal nº 11.494/2007, são:

*"art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.*

(...)

*§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o PNATE anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.*

(...)

*§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE".*

Nesse contexto, foi verificado que o referido Conselho tem conhecimento em relação às condições de manutenção e conservação dos veículos, alguns em condições inadequadas ao transporte de alunos, bem como da não utilização do cinto de segurança pelos alunos.

As Atas de Reunião do Conselho do FUNDEB, há referências quanto a repasses de recursos do PNATE, a análises de extratos bancários, aos gastos efetuados no transporte escolar, a reclamações de pais e alunos, o que vem a ratificar os trabalhos desenvolvidos por seus membros sobre o controle social para o atingimento da finalidade do programa sob a seu acompanhamento.

#### **2.2.8. Falta de Capacitação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.**

##### **Fato**

O controle social representa o exercício da democracia participativa e representativa, no qual a comunidade local atua, direta ou indiretamente, no controle da execução descentralizada pelos municípios da política pública federal, para garantir a implementação das ações do programa e a regular aplicação dos recursos públicos.

Em entrevista com os membros do Conselho do Fundeb, foi evidenciado que os membros do citado conselho não recebem treinamento suficiente para o exercício de suas atribuições, o que ocasiona dificuldades de atuação, sobretudo no que diz respeito ao controle da aplicação dos recursos que compõem os programas sob sua responsabilidade.

Os conselheiros presentes à reunião realizada para verificar a atuação do Conselho do Fundeb no município informaram que, em relação à capacitação, tiveram apenas orientação do gerente de contabilidade da prefeitura em questões de elegibilidade de despesas do Pnate e quanto ao exame de prestação de contas.

Conforme estabelecido no inciso II do artigo 30, da lei 11.494/2007, o Ministério da Educação atuará na capacitação dos membros dos conselhos.

Por oportuno, cabe destacar que em situação similar o Tribunal de Contas da União tem considerado impropriedade a insuficiência de capacitação dos membros do Fundeb, inviabilizando o objetivo proposto aos referidos conselhos, dando ciência da constatação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para adoção de providências saneadoras. (Acórdão nº 901/2012 – TCU - Plenário).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese a falta de manifestação por parte do gestor municipal sobre a ocorrência dos fatos, considerando os normativos do Pnate expedidos pelo FNDE e o entendimento do TCU aplicável ao fato apontado, mantém-se a constatação.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: ausência de equipamentos obrigatórios nos veículos que realizam o transporte escolar, colocando em risco a segurança dos alunos transportados, além de caracterizar descumprimento de dispositivos constantes do Código de Trânsito

Brasileiro; veículos do transporte escolar sem o devido licenciamento perante o órgão de trânsito estadual; ausência de justificativa para utilização pregão presencial em detrimento da forma eletrônica; existência de cláusula nos editais de licitação restringindo a participação de empresas consorciadas nos certames, sem elementos ou razões que motivassem esse impedimento; os membros do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb do Município de Campo Verde/MT não vem exercendo integralmente suas atribuições de controle, devido à falta de capacitação por parte do gestor federal do Pnate.

**Ordem de Serviço:** 201701267

**Município/UF:** Campo Verde/MT

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 16.126.062,90

## 1. Introdução

Esta ação de controle foi desenvolvida por ocasião do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, cujos trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 25 de maio de 2017, sobre a aplicação de recursos federais do programa 2884 - Moradia Digna / 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

Nesse contexto, avaliou-se o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Ministério das Cidades, relacionados ao empreendimento “Residencial Santa Rosa” no Município de Campo Verde/MT e a ocupação das unidades habitacionais.

O exame abrange as ações da Entidade Executora, a Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT, no período de abrangência de todo o processo de seleção, verificando *in loco* a ocupação das Unidades Habitacionais, envolvendo um volume de recursos federais de R\$ 16.126.062,90 (dezesseis milhões, cento e vinte e seis mil, sessenta e dois reais e noventa centavos), para alcançar o objetivo do programa.

O escopo do trabalho foi verificar se o Município realizou o processo de seleção dos beneficiários de forma adequada, observando as normas que regem o Programa e os princípios da Administração Pública, de forma transparente e priorizando os candidatos que atendam aos critérios de hierarquização constantes no programa e identificar eventuais desvios na ocupação das Unidades Habitacionais, em desacordo com os normativos que regem o Programa.

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

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

## 2. Resultados dos Exames

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

## 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

### 2.1.1. A prefeitura não dispõe de banco de dados com estrutura necessária para realizar o processo de hierarquização, priorização e seleção dos candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida.

#### Fato

Trata-se de análise do empreendimento Residencial Santa Rosa, código 36820218, no Município de Campo Verde/MT no valor total de R\$ 16.126.062,90 (dezesseis milhões, cento e vinte e seis mil, sessenta e dois reais e noventa centavos), referente ao Programa/Ação Moradia Digna/Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), nº 28845204900AF0001, Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV do Governo Federal, com o objetivo de averiguar o processo de seleção dos beneficiários e ocupação das Unidades Habitacionais (UH).

A Lei nº 11977, de 7 de julho de 2009, criou o PMCMV, tendo por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

I - Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU);

II - Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Em síntese, é um programa do governo federal que busca facilitar a aquisição da casa própria para as famílias de baixa renda.

O empreendimento selecionado faz parte do PNHU, modalidade de Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Submodalidade FAR Alienação, Faixa 1 do programa. Atualmente, a Faixa 1 produz empreendimentos habitacionais destinados às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais). Os valores dos imóveis variam de acordo com a localidade. E pode ser custeado até 90% (noventa por cento) do valor do imóvel pelo Programa.

A empresa Amazon Construtora LTDA., CNPJ 97.411.771/0001-03, foi a empresa escolhida para execução da obra do empreendimento citado, sendo a Instituição Financeira (IF) a Caixa Econômica Federal (CEF).

Foram destinadas trezentas e oitenta e cinco unidades habitacionais para o Residencial Santa Rosa, entregues no dia 29 de agosto de 2014.

*Tabela – Empreendimento que compõe a amostra*

Código	Empreendimento	Faixa	Mod.	Submod.	UH	IF	Valor (R\$)
36820218	Santa Rosa	1	FAR	FAR Alienação	385	CEF	16.126.062,90

Fonte: Planilha extraída em 08 de maio de 2017 da base de dados de Empreendimentos do PMCMV encaminhada pelo Ministério das Cidades.

A Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013, do Ministério das Cidades, dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

O item 2.1, do anexo dessa portaria, estabelece que os candidatos a beneficiários devem estar inscritos nos cadastros habitacionais do Distrito Federal, estados ou municípios.

O item 5.5 e 5.6 da Portaria nº 595/2013 trata do agrupamento dos candidatos a beneficiários do programa, assim como as portarias anteriores (Portaria nº 140/2010 e Portaria nº 610/2011), conforme segue:

*“5.5 Descontadas as unidades destinadas aos candidatos enquadrados nos subitens 5.2 e 5.3, a seleção dos demais candidatos deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atendidos pelos candidatos, devendo ser agrupada conforme segue:*

- a) *Grupo I – representado pelos candidatos que atendam de cinco a seis critérios de priorização entre os nacionais e os adicionais; e*
- b) *Grupo II – representado pelos candidatos que atendam até quatro critérios de priorização entre os nacionais e os adicionais.*

*5.6 Os candidatos de cada grupo serão selecionados e ordenados por meio de sorteio, obedecendo a seguinte proporção:*

- a) 75% (*setenta e cinco por cento*) de candidatos do Grupo I; e
- b) 25% (*vinte e cinco por cento*) de candidatos do Grupo II.” (Original sem grifo)

A Equipe de Fiscalização emitiu a Solicitação de Fiscalização nº 2017/04, de 08 de maio de 2017, item “b”, solicitando a disponibilização dos dados do cadastro habitacional do Município de Campo Verde/MT, contendo, além de outros, o nome, o CPF, as informações necessárias à aplicação dos critérios de hierarquização, priorização e seleção dos beneficiários dispostos em portaria do Ministério das Cidades, sendo os candidatos a beneficiário agrupados (Grupo I e Grupo II);

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT informou, por meio do Ofício nº 075/2017/SEHAB, de 19 de maio de 2017, que *“Neste momento o município está em processo de levantamento de déficit habitacional, em fase de cadastramento.”*

Verificou-se que o cadastramento dos interessados em ser beneficiários do PMCMV é feito manualmente em fichas na Secretaria Municipal de Habitação.

Embora esses dados tenham sido inseridos em planilhas eletrônicas, verificou-se a falta de tratamento dos dados para trabalhar os critérios de hierarquização, priorização e seleção dos beneficiários, e assim chegar na classificação final.

Da forma como está sendo executado o processo de inscrição e seleção dos beneficiários, a Secretaria de Habitação não tem condições de extrair informações gerenciais dos inscritos, além de dificultar o processo de seleção e priorização dos candidatos.

Sendo assim, há descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade, da transparência e da isonomia e, ainda, inviabiliza o controle pela própria sociedade, já que a população interessada não pode conferir, para si mesma e para todos os demais, as pontuações aplicadas em cada critério, além de dificultar denúncias de eventuais fraudes caso a sociedade tenha conhecimento.

Conclui-se que a Prefeitura não dispõe de banco de dados ou cadastro eletrônico dos candidatos a beneficiários do PMCMV, consequentemente sem haver agrupamento e sorteio para seleção e ordenação dos inscritos, não atendendo a norma quanto aos critérios de hierarquização, priorização e seleção dos beneficiários.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“O Município de Campo Verde não dispõe de banco de dados e cadastro eletrônico até o momento em virtude de não existir no mercado sistema informatizado, disponível, que seja compatível com a realidade econômica do Município. Entretanto, por meio da Secretaria de Habitação, o Município tem mantido contato que outros municípios para obter informações a despeito do sistema utilizado com o objetivo de encontrar uma alternativa viável, bem como, irá pesquisar junto a desenvolvedores/fornecedores de software e, caso encontre algum que atenda essa necessidade e se enquadre na realidade financeira do município, procederá na aquisição do programa.*

*No entanto, em que pese não ter as informações em sistemas informatizados, toda seleção, hierarquização e priorização dos beneficiários, foram feitos em observância aos critérios exigidos.*

*Vale lembrar que a Portaria nº 595 é de Dezembro de 2013, sendo que, o processo de seleção dos beneficiários do Residencial Santa Rosa sob a égide de critérios normativos anteriores a referida Portaria.*

*No entanto, todo o processo de seleção foi realizado pelo corpo técnico composto pelos servidores da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria da Habitação e com observância aos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e da equidade.*

*Embora não se tenha cadastro eletrônico, todos os documentos estão arquivados na Secretaria de Habitação e todo o processo de seleção atendeu os princípios constitucionais da legalidade, da transparência e da isonomia. Foi desenvolvido amplo trabalho de campo com os assistentes sociais com o objetivo de verificar todas as informações e documentos apresentados pelos inscritos no PMCMV.*

*Nesse rumo, toda documentação e comprovação de atendimento aos critérios foram apresentados aos analistas do agente financiador que não constataram nenhuma irregularidade.*

*De mais a mais, esclarecemos que hoje o Município está participando, como piloto, da implantação do Programa de Gestão do Planejamento Estratégico- GPE e Programa de Desenvolvimento Institucional – PDI desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado, considerando que o Campo Verde foi escolhido em razão de sua ótima posição no ranking da Corte de Contas.*

*Oportuno esclarecer que os referidos programas de gestão e controle administrativos exigem a alimentação de banco de dados com informações de todas as secretarias, sendo que, as informações da Secretaria de Habitação pertinente aos Programas Habitacionais serão tabuladas e lançadas nos referidos sistemas, assim, após o município obter o software poderá ser feita a migração do banco de dados e todas as informações serão de fácil acesso.*

*Destarte, em que pesce não existir cadastro eletrônico, todos os dados a respeito da inscrição e seleção estão documentados em arquivos físicos na Secretaria de Habitação e, ainda, toda a seleção ocorreu em observância aos princípios constitucionais e em obediências aos critérios estabelecidos pelo Governo Federal (sic)."*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor informa que o processo de seleção dos beneficiários ocorreu sob a égide de critérios normativos anteriores a Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013. Porém a entrega das unidades habitacionais aconteceu em novembro de 2014, quando a citada Portaria estava em pleno vigor. Antes da entrega das unidades habitacionais falava-se em candidatos e não em beneficiários, tendo, portanto, que atender aos normativos vigentes.

Além disso, as Portarias anteriores, conforme já apontado no campo “fato”, também estabelecem que os candidatos a beneficiários devem estar inscritos nos cadastros habitacionais dos Municípios e destacam a necessidade de priorização ao atendimento de candidatos que se enquadrem no maior número de critérios nacionais e adicionais de seleção.

Importante registrar que a Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, muito antes da entrega das unidades habitacionais, item 5.3, estabelece a necessidade de que a seleção dos candidatos deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atribuídos aos candidatos, devendo ser agrupada conforme segue:

- a) Grupo I – representado pelos candidatos que preencham cinco a seis critérios entre os nacionais e os adicionais; e
- b) Grupo II – representado pelos candidatos que preencham até quatro critérios entre os nacionais e os adicionais.

Sendo assim, o agrupamento dos candidatos e o banco de dados de candidatos inscritos é exigido desde 2011, e não só pela Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013.

Superado isso, e embora o Gestor afirme que “todos os documentos estão arquivados na Secretaria de Habitação”, em resposta aos itens h, l, m e n, por meio do Ofício nº 075/2017 – SEHAB, de 17 de maio de 2017, a Prefeitura informou que não foi possível localizar.

Por meio do item “n” da Solicitação de Fiscalização nº 2017/04, de 08 de maio de 2017, solicitou-se a disponibilização do processo que encaminhou a relação de candidatos selecionados para a instituição financeira ou agente financeiro responsável pela contratação do empreendimento, referente ao Residencial Santa Rosa, contendo todos os requisitos exigidos em Portaria do Ministério das Cidades. Porém, conforme informado no parágrafo anterior, a Prefeitura não localizou o referido processo.

O Gestor também informou que “toda a seleção ocorreu em observância aos princípios constitucionais e em obediências aos critérios estabelecidos pelo Governo Federal”, mas a Prefeitura não comprovou a utilização da hierarquização (Grupo I e Grupo II) para selecionar os candidatos, consequentemente não informou a quantidade de critérios preenchidos por cada candidato, de forma a se ordenar em lista de classificação. Portanto, o processo de seleção não atendeu aos princípios constitucionais e aos critérios estabelecidos pelo Governo Federal.

### **2.1.2. Ausência de transparência e publicidade nos critérios e no processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida.**

#### **Fato**

O item 2.4, do anexo da Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013, estabelece o processo de disponibilização para a população do cadastro de candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, nos seguintes termos:

*“2.4 O cadastro de candidatos a beneficiários, contendo a identificação dos inscritos, deverá estar permanentemente disponível para consulta pela população, por meios físicos e eletrônicos.*

*2.4.1 A divulgação em forma não eletrônica deverá ser realizada por meio da disponibilização dos dados em meio físico, afixado em local apropriado nas sedes dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, bem como na Câmara de Vereadores do município e Câmara Distrital do Distrito Federal.*

*2.4.1.1 Quando a quantidade de inscritos inviabilizar a afixação da relação em meio físico, poderá ser promovida forma alternativa de disponibilização do cadastro, franqueada a consulta por qualquer interessado de forma permanente.*

*2.4.2 A divulgação em forma eletrônica deverá ser realizada nos respectivos sítios eletrônicos dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, quando existentes.” (Original sem grifo)*

A Equipe de Fiscalização emitiu a Solicitação de Fiscalização nº 2017/04, de 08 de maio de 2017, item “d” e “e”, solicitando que informasse o portal ou link de acesso ao cadastro de candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, contendo a identificação dos inscritos, disponível para consulta pela população, e, também, os meios de divulgação em forma não eletrônica por meio da disponibilização dos dados em meio físico que o Município utiliza para fins de transparência do processo.

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT informou, por meio do Ofício nº 075/2017 – SEHAB, de 19 de maio de 2017, que “*Até o momento não tem acesso através de meio eletrônico;*”.

Sobre os meios de divulgação em forma não eletrônica, a Prefeitura informou que “*As inscrições são divulgadas por meios TV, rádio, Mural na própria Secretaria e demais órgãos público. Já a lista dos candidatos por meio de jornal impresso;*”.

Verificou-se que a divulgação informada pela Prefeitura da lista dos candidatos ocorre apenas nos casos de candidatos encaminhados para a Instituição Financeira. Não se verificou divulgação de lista contendo todos os candidatos inscritos para serem beneficiários do programa no âmbito do Município de Campo Verde/MT, informando os critérios adotados, e publicação do processo de hierarquização e priorização dos candidatos a beneficiários do programa, deixando transparente o processo de escolha dos beneficiários.

Além disso, nos casos em que a demanda é superior à oferta de unidades habitacionais, como é o caso do Residencial Santa Rosa, não se verificou a realização de sorteio para selecionar os candidatos.

Os critérios aplicados no processo de seleção e credenciamento dos beneficiários devem ser adequados ao disposto nas normas que regem a matéria, a fim de atender aos critérios de imparcialidade, publicidade e de favorecer ao controle social.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Turismo não adota medidas que promovam a transparência, a publicidade e o controle social dos procedimentos, por meio de diversas providências, como a submissão do Cadastro Municipal de Habitação à fiscalização periódica do Conselho Municipal de Habitação; e a pontuação de cada candidato inscrito.

Tais procedimentos dão cumprimento aos princípios constitucionais da legalidade, da transparência e da isonomia e, ainda, viabiliza o controle pela própria sociedade, já que a

população interessada pode conferir, para si mesmas e para todos os demais, as pontuações aplicadas em cada critério, além de denunciar eventuais fraudes caso tenha conhecimento.

Em que pese essa falta de transparência e publicidade do processo de seleção dos beneficiários por parte da Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT, cita-se iniciativa do Distrito Federal como boa prática de transparência e publicidade do processo. No Distrito Federal, por exemplo, fica permanentemente disponível no sítio eletrônico da sua Companhia de Desenvolvimento Habitacional (<http://www.codhab.df.gov.br/>) não apenas a lista completa dos potenciais beneficiários, mas também quais os critérios foram adotados para sua priorização e hierarquização e classificação.

Verifica-se, portanto, falta de transparência e publicidade nos critérios e no processo de seleção dos beneficiários do programa no âmbito do Município de Campo Verde/MT.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Junto a presente nota de esclarecimento segue publicação no Diário Oficial de nº 25956 contendo a lista de todos inscritos, lista dos beneficiários compatíveis e a lista de incompatíveis.*

*Impende ponderar que já transcorreu mais de 4 (quatro) da seleção dos beneficiários e por essa razão não é possível comprovar a ampla divulgação realizada na época, desde o início das inscrições até a divulgação dos selecionados pelo PMCMV.*

*Embora não se tenha registro, até mesmo pelo lapso temporal, a verdade é que não faltou transparência. A lista dos inscritos foi publicada na Imprensa Oficial e divulgada no site da Prefeitura Municipal de Campo Verde, MT, bem como, afixado no mural existente na Secretaria de Habitação.*

*Cumpre, ainda, esclarecer que todas as informações divulgadas no site de Prefeitura são mantidas por algum período ou pelo tempo necessário a cumprir o seu mister.*

*Infelizmente as informações não ficam arquivadas para consultas posteriores. Foi o que ocorreu com a publicação da lista dos inscritos e dos beneficiários que foram selecionados e os critérios de classificação.*

*De igual modo, as listas ficaram afixadas e expostas ao público por longo período no mural junto a Secretaria de Habitação. Foram vários dias de intenso atendimento para esclarecimentos junto a população que consultaram as referidas listas sem registro de nenhuma ocorrência que pudesse macular a transparência e os critérios no processo de inscrição e de seleção dos beneficiários do PMCMV.*

*Embora não se tenha registro da divulgação no site e no mural, em virtude do lapso temporal, é de fácil comprovação, eis que, basta ouvir qualquer um da lista dos inscritos que o mesmo recordará os meios de divulgação que o obteve informação sobre o PMCMV.*

*Nesse sentido, não houve falta de transparência no processo de seleção dos beneficiários e o Município atendeu, rigorosamente, todos os critérios estabelecidos pelo Governo Federal (sic)."*

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese o Gestor ter encaminhado a publicação da lista dos candidatos a beneficiários inscritos, dos compatíveis e dos incompatíveis, registre-se que a referida lista publicada não informa os critérios adotados para seleção dos candidatos, de forma a se agrupar e hierarquizá-los. Além disso, a legislação do Programa exige também a afixação em local apropriado, permitir a consulta por qualquer interessado de forma permanente, divulgação em forma eletrônica nos respectivos sítios eletrônicos, dentre outras formas.

Com relação ao lapso temporal, justificado pelo Gestor pela não comprovação da ampla divulgação do processo, não é motivo da não comprovação dos atos praticados. A própria Constituição da República Federativa do Brasil já traz a necessidade de prestação de contas em seu art. 70, parágrafo único, e art. 71.

Sendo assim, o Gestor comprovou apenas a publicação da lista dos candidatos a beneficiários inscritos, dos compatíveis e dos incompatíveis, mas, repita-se, não informando os critérios adotados para seleção dos candidatos, de forma a se agrupar e hierarquizá-los.

Conclui-se, portanto, ao contrário do que informou o Gestor, que houve falta de transparência no processo de seleção dos beneficiários e o Município não atendeu, rigorosamente, todos os critérios estabelecidos pelo Governo Federal.

#### **2.1.3. Omissão de renda por parte dos beneficiários do Programa.**

##### **Fato**

Com vistas a verificar a renda familiar declarada pelos beneficiários do Programa, solicitou-se à Caixa Econômica Federal a disponibilização dos dossiês dos beneficiários constantes da amostra, sendo disponibilizado 45 dossiês de um total de cinquenta beneficiários da amostra.

Consultando os sistemas corporativos da CGU, verificou-se que alguns dos beneficiários constantes da amostra omitiram renda familiar quando da declaração de renda para fins de preencherem os requisitos para serem beneficiários do Programa.

Abaixo segue tabela com informações sobre a renda média anual no exercício de 2012 (beneficiários e/ou cônjuge) e a renda declarada para a CEF, conforme informação da base de

dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), atualização de 01 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2015.

*Tabela – Renda média anual dos beneficiários do programa em 2012.*

Residencial Santa Rosa				
CPF	CNPJ Empregador	Nome Empregador	Média Anual (R\$)	Renda Declarada (R\$)
***.488.011-**	24.771.792/0002-47	União Educacional Cândido Rondon - Unirondon LTDA	1.640,32	Não declarou
	24.950.495/0001-88	Município de Campo Verde		
	64.858.525/0133-95	Monsanto do Brasil LTDA		
***.053.446-**	05.193.083/0001-04	Concórdia Materiais para Construção e Madeiras LTDA - EPP	1.244,04	700,00
***.722.864-**	02.776.874/0001-60	Verdeação Comércio de Ferro e Aço LTDA	933,47	Não declarou
	00.101.520/0103-82	-		
***.360.901-**	03.507.415/0008-10	Estado de Mato Grosso	665,65	300,00

Verifica-se que dois beneficiários omitiram renda no momento de declarar perante a CEF, representando aproximadamente quatro por cento do total dos processos disponibilizados para análise referente aos beneficiários da amostra do Residencial Santa Rosa.

Cumpre destacar que a declaração de renda do beneficiário de CPF \*\*\*.053.446-\*\* é de 17 de abril de 2013 e a do beneficiário de CPF \*\*\*.360.901-\*\* é de 08 de janeiro de 2013.

Chama atenção o não preenchimento da renda bruta mensal familiar nos dois casos citados acima, e mesmo assim a Instituição Financeira deu prosseguimento ao processo, conforme segue abaixo:

*Figura – Renda bruta mensal não preenchida pelos beneficiários de CPF \*\*\*.488.011-\*\* e CPF \*\*\*.722.864-\*\*.*

Declaro(amos), ainda, que minha(nossa) renda bruta mensal é de R\$ _____, e que até o encerramento do parcelamento estou(amos) obrigado(s) a permitir a fiscalização do imóvel pela instituição financeira ou preposto, devidamente identificado.	Declaro(amos), ainda, que minha(nossa) renda bruta mensal é de R\$ _____, e que até o encerramento do parcelamento estou(amos) obrigado(s) a permitir a fiscalização do imóvel pela instituição financeira ou preposto, devidamente identificado.
---	---

Fonte: Dossiês dos beneficiários de CPF \*\*\*.488.011-\*\* e CPF \*\*\*.722.864-\*\*.

Porém, ao analisar o documento “DADOS CADASTRAIS E APURAÇÃO DE RENDA”, de 15 de fevereiro de 2013, da beneficiária de CPF \*\*\*.488.011-\*\*, verificou-se que consta como “Valor da renda não comprovada” o montante de R\$ 120,00 (cento e vinte reais). Esse valor é muito inferior à renda média apurada no exercício de 2012 com base nos dados da Rais desse período, que é de R\$ 1.640,32 (um mil, seiscentos e quarenta reais e trinta e dois centavos).

Ressalta-se que para apontar os casos acima de omissão de renda tomou-se por base apenas os dados da RAIS. Sendo assim, podem haver outros casos de omissão de renda.

Em princípio, há indícios de que esses contratantes estão usufruindo de alguns benefícios, como, taxa de juro menor, por declararem renda menor que a renda apresentada na RAIS.

Mencione-se que, nos termos contido no documento da Caixa intitulado como sendo “DADOS CADASTRAIS E APURAÇÃO DE RENDA”, item 04, declara “*sob as penas da Lei e para os devidos fins, que as informações cadastrais e financeiras são fidedignas e verdadeiras*”, bem como estar “*ciente(s) que no caso de qualquer declaração falsa estarei(emos) obrigado(s) a devolver, a totalidade do subsídio/desconto pelo qual flui(emos) direta ou indiretamente beneficiado(s), sob pena de inscrição na dívida ativa da União, sem prejuízo das demais ações judiciais cabíveis, no caso de operação vinculada ao PSH e ao Programa MINHA CASA MINHA VIDA.*”

Isto posto, nos casos em que a Instituição Financeira apurar que não são verdadeiras as declarações firmadas pelos contratantes, poderá restar configurado crime de falsidade ideológica, tipificado no art. 299 do Código Penal Brasileiro.

Cite-se também que novas ocorrências de mesma natureza podem ser minoradas mediante a adoção pela Instituição Financeira, em todas as operações realizadas no âmbito do PMCMV, de procedimentos que certifiquem, com maior rigor, a renda declarada dos proponentes (obrigado principal e cônjuge).

Conclui-se que a ausência de procedimentos efetivos para consulta à renda dos proponentes favorece a ocorrência de omissões de renda no PMCMV, resultando na concessão de benefícios a pessoas que não possuem direito à sua fruição, tais como subsídios, taxa de juros menores e Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

“*Cumpre-nos esclarecer o Cadastro Único é auto declaratório. Por vezes, inscritos alegam não possuir renda formal. Dessa forma, cabe ao agente financeiro a verificação da idoneidade da declaração e dos comprovantes de renda apresentados pelos inscritos.*

É que diz o item 8 da Portaria nº 595/2013, in verbis:

*8.1 As informações dos candidatos selecionados serão verificadas pela Caixa Econômica Federal junto: (original sem grifo)*

*a) ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico;*

*b) ao Cadastro de participantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;*

*c) à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;*

*d) ao Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT;*

*e) ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;*

*f) ao Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária – SIACI.*

*Com efeito, cabe ao agente financeiro adotar procedimentos com o objetivo de verificar a idoneidade das declarações e os comprovante de renda dos proponentes ao PMCMV (sic). ”*

## **Análise do Controle Interno**

O art. 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), estabelece que, para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados, dentre outros, as faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações. Sendo assim, cabe também ao Município selecionar os inscritos levando-se em consideração a renda familiar.

Embora “o Cadastro Único é auto declaratório”, na tabela do campo “fato” constam dois beneficiários, sendo um funcionário da Prefeitura e outro funcionário do Estado de Mato Grosso. Sendo funcionário da Prefeitura, conclui-se que a Prefeitura tinha conhecimento da renda bruta familiar do respectivo beneficiário. Já no caso do funcionário do Estado, a Prefeitura não adotou procedimentos internos com vistas a se consultar a renda do respectivo beneficiário no Portal da Transparência do Estado, sendo de acesso ao público.

Assim, a Prefeitura não adotou procedimentos efetivos para consulta à renda dos proponentes, favorecendo a ocorrência de omissões de renda no PMCMV.

### **2.1.4. Situação das Unidades Habitacionais da amostra**

#### **Fato**

Com relação ao empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Residencial Santa Rosa, com trezentas e oitenta e cinco unidades habitacionais, buscou-se informações quanto a situação das ocupações das unidades habitacionais pelos beneficiários do Programa.

De um total de cinquenta unidades habitacionais da amostra, a CGU visitou 39 nos dias 22 a 25 de maio de 2017, sendo as visitas realizadas não só no período diurno, mas também no período noturno. No período noturno tinha-se mais probabilidade de encontrar o morador, já que no período diurno tinha-se pouco sucesso nas visitas.

A CGU não conseguiu encontrar nenhum morador em onze unidades habitacionais, mesmo após várias tentativas no período de 22 a 25 de maio de 2017.

As unidades habitacionais visitadas pela CGU apresentaram situação regular, não tendo evidências que comprove que o imóvel está alugado, cedido, vendido ou abandonado.

A situação “REGULAR” significa dizer que a entrevista foi realizada por pessoa que afirmou ser o beneficiário o atual ocupante do imóvel. Geralmente, nesses casos, o entrevistado foi o próprio beneficiário do imóvel.

Cumpre destacar que a Prefeitura de Campo Verde/MT disponibilizou relatório de fiscalização realizada em outubro de 2014 no Residencial Santa Rosa, sendo visitadas todas as 385 unidades habitacionais do Programa. O relatório informa que 203 unidades estão habitadas e regularizadas, 156 não havia ninguém no momento da visita e 26 foram motivo de denúncias feitas por vizinhos.

Desses 26 casos de denúncia, conforme relatório, verificou-se que no dia da fiscalização beneficiário ainda não tinha mudado para o imóvel (Quadra 01, Casa 11, beneficiária E. F. O.), unidade habitacional em posse de outra pessoa que não o beneficiário (Quadra 09, Lote 09, beneficiária A. N. S.), casos de tentativa de venda de imóvel (Quadra 10, Casa 10, beneficiária K. D. S. P.), dentre outras situações.

Quando da realização do trabalho de campo, a CGU recebeu denúncias informais de possíveis irregularidades em algumas unidades habitacionais no residencial que compõe a amostra, conforme segue:

Residencial Santa Rosa			
Endereço			Situação Informada
Rua	Quadra	Casa	
B	13	27	Abandonada
D	06	33	Abandonada
C	07	08	Morador não beneficiário
C	10	32	Morador não beneficiário
C	10	33	Morador não beneficiário

A legislação que ampara o Programa, bem como o próprio contrato, proíbe explicitamente a venda ou aluguel dos imóveis do PMCMV a terceiros ou o abandono do imóvel. Ou seja, tais práticas de cessão de imóveis a terceiros, bem como a venda, locação ou a não utilização da moradia, mantendo-a fechada ensejariam a rescisão do contrato e a consequente retomada do imóvel pela Caixa, conforme o “*INSTRUMENTO PARTICULAR DE VENDA E COMPRA DE IMÓVEL, COM PARCELAMENTO E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV – RECURSOS DO FAR*”, firmado entre o beneficiário do imóvel e a Caixa, na condição de proprietária fiduciária dos recursos do FAR, que estabelece:

Desde 16 de junho de 2011<sup>1</sup>, a legislação do Programa proíbe explicitamente a transferência dos imóveis antes de 120 meses ou a venda antecipada pelos valores subvencionados. O art.6º-A, incluído pela Lei nº 12.693, de 24 de julho de 2012, passou a vigorar com a seguinte redação:

<sup>1</sup> Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.

*“Art.6º-A. As operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS (...)*

*§5º Nas operações com recursos previstos no caput:*

*I – a subvenção econômica será concedida nas prestações do financiamento, ao longo de 120 (cento e vinte) meses;*

*II – a quitação antecipada do financiamento implicará o pagamento do valor da dívida contratual do imóvel, sem a subvenção econômica conferida na forma deste artigo;*

*III – não se admite transferência inter vivos de imóveis sem a respectiva quitação.*

*§6º As cessões de direitos, promessas de cessões de direitos ou procurações que tenham por objeto a compra e venda, promessa de compra e venda ou cessão de imóveis adquiridos sob as regras do PMCMV, quando em desacordo com o inciso III do § 5º, serão consideradas nulas.”* (Original sem grifo)

Na hipótese de ser detectada a ocupação irregular do imóvel, a Caixa é responsável por adotar as medidas necessárias para a sua regularização, conforme prevê o art. 9º, Parágrafo único, do Decreto nº 7.499/2011, que determina caber à instituição financeira responsável pela operação do PMCMV, no caso, a Caixa:

*“I – responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários do PMCMV os imóveis produzidos; e*

*II – adotar as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver intermediado.”*

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“O Município tem exercido com diligência a fiscalização no Empreendimento Residencial do Santa Rosa, assim, recebida qualquer denúncia é adotado procedimento de visitação in loco para constatar a realidade na unidade habitacional e se constatada qualquer irregularidade encaminha ao agente financeiro.*

*Com efeito, em virtude da fiscalização exercida pelo Município a Caixa Econômica Federal já impetrhou 2 (duas) ações de reintegração de posse na Justiça Federal, bem como, está em processo de verificação outras unidades habitacionais e, tão logo seja concluída a fiscalização, constatada qualquer irregularidade será informado o agente financeiro.*

*De mais a mais, resumo de relatórios habitacionais referente a unidade que apresentaram alguma irregularidade com informação sobre sua situação atual:*

*[Lista contendo cinco unidades habitacionais com algumas informações, como: quadra, lote, nome do beneficiário, situação, número do processo, dentre outras]*

*Diante das considerações aqui elencadas, resta evidente que o Município não tem medido esforços para evitar a ocupação irregular das unidades habitacionais do PMCMV com a adoção de medidas de controle como objetivo de evitar desvio de finalidade para que o programa possa atender beneficiários que se enquadrem nos critérios do Governo Federal (sic)."*

Embora não ficou comprovada a ocupação irregular das unidades habitacionais componentes da amostra, há que se viabilizar a adoção de controles compatíveis com o risco e o impacto que essa prática pode causar na efetividade do programa.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Ausência de publicação da relação dos beneficiários com os critérios utilizados para respectiva seleção

#### Fato

O cadastramento dos candidatos a beneficiário do Programa está sendo feito atualmente na Secretaria Municipal de Habitação.

No momento do cadastramento, os dados cadastrais do candidato a beneficiário devem contemplar as informações necessárias à aplicação dos critérios de hierarquização, priorização e seleção conforme disposto em Portaria do Ministério das Cidades.

Isso porquê a indicação dos candidatos se dará a partir da aplicação dos critérios de priorização e procedimentos de seleção definidos nessa Portaria.

São considerados critérios nacionais de priorização, conforme item 4.1 da Portaria 595/2013 e conforme o disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009:

- a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

No que concerne aos critérios adicionais, conforme Ofício nº 075/2017 – SEHAB, de 19 de maio de 2017, a Prefeitura informou que são:

- a) maior tempo de moradia no Município;
- b) ter maior quantidade de filhos na unidade familiar;

c) ter menor renda na unidade familiar.

Cumpre destacar que não há documentação que comprove a divulgação dos critérios adicionais nos meios de comunicação do município.

O processo seletivo nortear-se-á pelo objetivo de priorização ao atendimento de candidatos que se enquadrem no maior número de critérios nacionais e adicionais.

O item 7.5.1 da Portaria 595/2013 estabelece que a relação de candidatos selecionados deverá discriminar a quais critérios, nacionais e adicionais, o candidato atendeu no processo de seleção.

Ocorre que, ao analisar a documentação disponibilizada pela Prefeitura de Campo Verde/MT, verificou-se ausência de documento que comprove a publicação de lista contendo a relação dos candidatos selecionados, com os respectivos critérios adotados para seleção.

Até por isso, e muito embora o Secretário de Habitação tenha informado verbalmente que não há no Município famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, restou prejudicada a análise quanto ao número de unidades habitacionais entregues para esses casos. Também por isso não há como afirmar a quantidade de unidades habitacionais entregues para famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.

Só é possível afirmar o percentual reservado para atendimento de pessoas idosas e pessoas com deficiência ou a famílias de que façam parte pessoas com deficiência, pois a Prefeitura encaminhou por meio do Ofício nº 1462/2013/GAB/CV, de 16 de dezembro de 2013, à Caixa Econômica Federal lista contendo tais candidatos selecionados, sendo 32 classificado como “Deficientes” e trinta como “Idosos”.

O processo seletivo deverá ser norteado pelo princípio de priorização ao atendimento de candidatos que se enquadrem no maior número de critérios nacionais e adicionais. Assim, há que se dar publicidade aos critérios de seleção.

Conclui-se que o Município de Campo Verde/MT deixou de publicar a relação dos beneficiários com os critérios utilizados para respectiva seleção, descumprindo exigências dispostas na Portaria 595/2013 do Ministério das Cidades e à observância do princípio da publicidade elencado no art. 37 da Constituição Federal.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Conforme documentos que vão anexos, já mencionado nos itens anteriores, a inscrição e seleção dos beneficiários ocorreu dentro da legalidade atendendo os critérios exigidos na época em que se desencadeou o todo o processo.*

*Insta salientar que a Portaria 595/2013 foi publicada em 18 de dezembro de 2013, sendo que, a lista com a seleção dos beneficiários compatível com o PMCMV se deu em 01 de janeiro de 2013, ou seja, não tinha como atender os critérios da Portaria anterior.*

*Por essa razão a lista foi publicada em ordem alfabética e em correspondência com a ordem jurídica vigente na época (sic)."*

## Análise do Controle Interno

Primeiro ponto a se destacar, trata-se da lista com a seleção dos beneficiários encaminhada para a Instituição Financeira.

O item 1 da Solicitação de Fiscalização nº 2017/04, de 08 de maio de 2017, solicitou da Prefeitura a disponibilização do documento formal que comprove o encaminhamento da relação dos candidatos a beneficiários selecionados para as instituições financeiras ou agentes financeiros relacionado ao empreendimento fiscalizado.

A Prefeitura de Campo Verde/MT encaminhou resposta por meio do Ofício nº 075/2017 – SEHAB, de 19 de maio de 2017, informando que não foi possível localizar as informações para atendimento quanto ao item 1. Ou seja, a Prefeitura não forneceu as informações à época, sendo o período de seleção conhecido pela equipe de fiscalização somente no dia 28 de junho de 2017, quase dois meses após requerida a informação.

A justificativa de lapso temporal, (inscrição em 2012 e coleta de informações em 2014) também, não pode ser admitida, uma vez que para se tornar beneficiário era necessário ter preenchido os requisitos do programa à época (2014), quando a citada portaria estava em pleno vigor (Portaria 595/2013). Ou seja, a Prefeitura deveria publicar a relação dos beneficiários, juntamente com os critérios adotados em cada caso.

Como forma de corroborar a necessidade de ampla publicidade dos critérios de seleção dos beneficiários, cita-se o Acórdão nº 2988/2011 – Plenário do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

“9.2. determinar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com amparo no art. 45 da Lei n. 8.443/1992, que estabeleça, em conjunto com a Caixa, procedimentos com vistas à comprovação, pelos municípios, das exigências dispostas nos itens 4 e 5 do Anexo à Portaria MCidades n. 140/2010 e à **observância do princípio da publicidade** elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal **na seleção dos beneficiários** do Programa Minha Casa Minha Vida (recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR) ;

9.3. recomendar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que envide esforços para **aumentar a publicidade** do Programa Minha Casa Minha Vida junto aos potenciais beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos, de modo que 3% dos contratos celebrados no âmbito do programa contemple esse público, conforme preceitua a alínea f, do item 1, do Anexo I à Portaria MCidades n. 93/2010 c/c o artigo 38, inciso I, da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) ;

9.4. recomendar à Secretaria Federal de Controle Interno que avalie a possibilidade de incluir, nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio, a verificação do cumprimento das regras estabelecidas nos **itens 4 e 5 do Anexo à Portaria MCidades n. 140/2010**, acerca dos

critérios de **hierarquização** e **seleção** da demanda no âmbito do referido Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV no caso de o município possuir empreendimentos financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e da **observância ao princípio da publicidade** elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal;”

Na oportunidade, o TCU constatou a inexistência de procedimentos da SNH-MCidades e da Caixa para verificar se estão sendo adotados, **pelos municípios**, critérios nacionais e locais para fins de hierarquização e seleção da demanda do PMCMV e **se estão sendo divulgados** pelas entidades sem fins lucrativos, nos meios de comunicação do município, **os critérios de seleção da demanda**.

Ao contrário do que afirmou o Gestor, o Município de Campo Verde/MT deixou de publicar a relação dos beneficiários com os critérios utilizados para respectiva seleção, descumprindo exigências dispostas na Portaria 595/2013 do Ministério das Cidades e à observância do princípio da publicidade elencado no art. 37 da Constituição Federal.

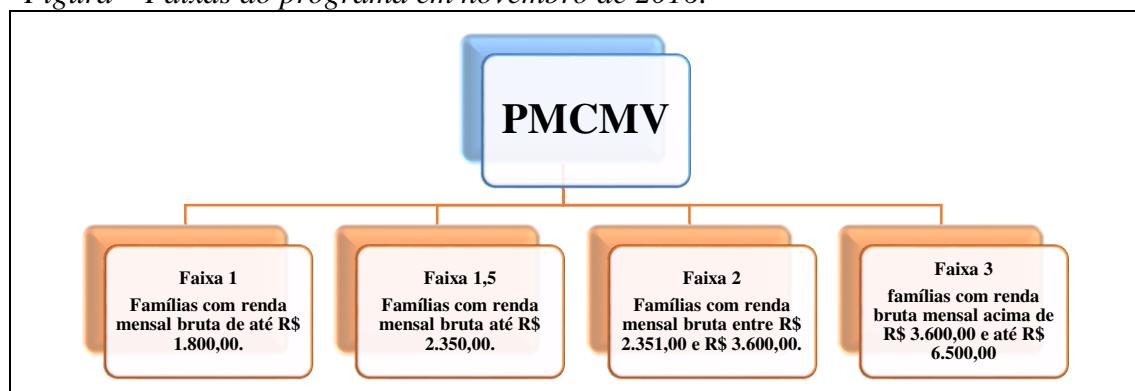
### **2.2.2. Entrega de UH a beneficiários com renda superior ao limite estabelecido pelo Programa.**

#### **Fato**

Sobre o Residencial Santa Rosa, verificou-se que a renda familiar mensal bruta como um dos requisitos para ser beneficiário do programa à época (ano de 2014) era limitada a R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), conforme art. 8º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, com redação dada pelo Decreto nº 7.795, de 24 de agosto de 2012.

Atualmente, para participar do PMCMV, as famílias deverão estar enquadradas nas faixas de renda previstas nas normas vigentes. Abaixo seguem as faixas de rendas para o programa vigentes em novembro de 2016.

*Figura – Faixas do programa em novembro de 2016.*



Fonte: Elaborado pela CGU.

As principais diferenças entre as faixas do programa referem-se ao valor dos subsídios, taxa de juros e Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGhab. No caso dos imóveis da Faixa 1, esses podem ser custeados até 90% do valor pelo Programa. Já os imóveis da Faixa 1,5,

oferece subsídios de até R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) para financiamento de imóveis até R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais), dependendo da sua localização. Os imóveis da Faixa 3 possibilita o acesso à moradia por meio de financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Além disso, cada faixa possui uma taxa de juros diferenciada. Ou seja, quanto menor for a renda, mais auxílio o beneficiário poderá receber.

Consultando os sistemas corporativos da CGU, verificou-se que alguns dos beneficiários constantes das amostras (Residencial Santa Rosa, cinquenta beneficiários, ambos Faixa 1) possuíam na época da assinatura do contrato com a CAIXA e entrega das casas (exercício de 2014) indícios de renda incompatível com a faixa do programa para os quais foram inscritos.

Abaixo segue tabela referente aos beneficiários com renda incompatível com a faixa do programa, conforme informação da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), atualização de 01 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2015, levando-se em consideração os rendimentos auferidos pelo beneficiário e seu cônjuge.

*Tabela – Renda média anual dos beneficiários do programa no exercício de 2014.*

Residencial Santa Rosa			
CPF	CNPJ Empregador	Nome Empregador	Renda Média (R\$)
***.099.861-**	00.101.520/0081-87	-	3.145,38
***.580.931-**	24.950.495/0001-88	Município de Campo Verde	2.944,16
	37.501.038/0001-58	Associação Espírita Lar Maria de Lourdes	
***.704.841-**	14.939.979/0001-72	Instituto de Defesa Agropecuária do Estado Mato Grosso	2.217,85
***.360.901-**	24.950.495/0001-88	Município de Campo Verde	2.213,65
***.053.446-**	02.957.189/0001-30	Belo Brasil Supermercado LTDA	2.045,13
	09.637.788/0001-16	Aldrigue Prestadora de Serviços LTDA - ME	
	18.101.594/0001-92	Sebastião Pereira dos Santos - ME	
***.244.301-**	09.211.597/0001-98	Silvia Regina Guolo e Cia. LTDA - ME	1.953,85
***.629.771-**	04.476.442/0007-55	Cooperativa dos Cotonicultores de Campo Verde	1.917,43
***.917.411-**	24.950.495/0001-88	Município de Campo Verde	1.765,40
***.009.951-**	03.471.158/0001-38	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso	1.723,08
***.629.781-**	15.242.468/0001-60	Ponto Sul Comercio de Gêneros Alimentícios LTDA	1.643,59
***.075.624-**	04.766.785/0001-69	Supermercado Gueno LTDA - EPP	1.626,07
***.907.321-**	00.101.520/0008-80	-	1.617,98
	00.101.520/0081-87	-	

Fonte: Elaborado pela CGU.

Verifica-se que doze de cinquenta beneficiários da amostra do Residencial Santa Rosa possuíam renda bruta familiar mensal superior ao valor estabelecido pelos normativos que regem o Programa, representando aproximadamente 24% da amostra.

Ressalte-se que a renda a ser considerada para o enquadramento dos beneficiários no PMCMV é a renda familiar mensal. Assim, a não-declaração de renda à Instituição Financeira, por parte de um dos cônjuges ou de outras pessoas que fazem parte do grupo familiar, enquadra-se também nos exemplos citados acima.

Conclui-se que esses beneficiários não poderiam usufruir dos benefícios da Faixa 1 do PMCMV no exercício de 2014 por apresentarem renda maior que a estabelecida nessa faixa do programa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Inicialmente, cumpre observar que a coleta de informações sobre a renda dos beneficiários se deu no ano de 2014. Vale lembrar que a divulgação da listas dos beneficiários compatíveis se deu no dia 02 de Janeiro de 2013, ou seja, as inscrições ocorreram no ano de 2012 com a apresentação de documentos e informações financeiras.*

*Em decorrência do transcurso do lapso temporal, entre a inscrição que se deu em 2012 e a coleta de informações em 2014, pode ter ocorrido alteração da realidade financeira dos beneficiários do PMCMV.*

*Ademais, ressaltamos que o Cadastro Único é auto declaratório, cabendo ao agente financeiro a verificação da idoneidade da declaração e dos comprovantes de renda apresentados pelos inscritos.*

*É que diz o item 8 da Portaria nº 595/2013, in verbis:*

*8.1 As informações dos candidatos selecionados serão verificadas pela Caixa Econômica Federal junto: (original sem grifo)*

*a) ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico;*

*b) ao Cadastro de participantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;*

*c) à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;*

*d) ao Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT;*

*e) ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;*

*f) ao Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária – SIACI.*

*Com efeito, cabe ao agente financeiro verificar a faixa que o beneficiário do PMCMV se enquadra no momento da contratação (sic). ”*

### **Análise do Controle Interno**

O art. 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), estabelece que, para a indicação dos beneficiários do PMCMV,

deverão ser observados, dentre outros, as faixas de renda definidas pelo Poder Executivo Federal para cada uma das modalidades de operações. Sendo assim, cabe também ao Município selecionar os inscritos levando-se em consideração a renda familiar.

Além disso, o item em comento refere-se a “Entrega de UH a beneficiários com renda superior ao limite estabelecido pelo Programa”. Assim, quando da entrega, doze, de cinquenta beneficiários da amostra do Residencial Santa Rosa, possuíam renda bruta familiar mensal superior ao valor estabelecido pelos normativos que regem o Programa, representando aproximadamente 24% da amostra.

Embora “o Cadastro Único é auto declaratório”, na tabela do campo “fato” constam três beneficiários funcionários da Prefeitura. Sendo funcionários da Prefeitura, conclui-se que a Prefeitura tinha conhecimento da renda bruta familiar dos respectivos beneficiários, mas mesmo assim manteve os respectivos funcionários na relação de selecionados.

A justificativa de lapso temporal (inscrição em 2012 e coleta de informações em 2014) também não pode ser admitida, uma vez que para se tornar beneficiário era necessário ter preenchido os requisitos do programa à época (2014) e, nesses três casos relatados, a Prefeitura tinha conhecimento do não preenchimento do critério renda familiar antes mesmo dos candidatos se tornarem beneficiários.

### **2.2.3. Fragilidades nos controles do PMCMV gerido pela Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT.**

#### **Fato**

A Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013, do Ministério das Cidades, dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Conforme item 4.2.7 dessa portaria, os critérios adicionais deverão ser publicados por meio de Decreto, ratificando a aprovação pelos conselhos distrital, municipal ou estadual de habitação ou de assistência social, com divulgação nos meios citados nos subitens 2.4.1. e 2.4.2. e ainda, quando for o caso, no Diário Oficial dos estados ou do DF.

A apresentação da relação dos candidatos à instituição financeira ou agente financeiro contratante da operação, deverá ser realizada pelo ente público ou entidade organizadora que, no ato da contratação da operação, se responsabilizou pela seleção dos candidatos a beneficiários.

O item 7.1 estabelece que nos casos de operações realizadas com os recursos advindos da integralização de cotas no FAR, a apresentação da relação de candidatos observará:

*“7.1.1. Nas operações realizadas em municípios da área de atuação de que trata o item 4, Anexo I da Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, a cada empreendimento contratado, a instituição financeira oficial federal deverá notificar*

*formalmente o ente público 8 (oito) meses após a contratação do empreendimento, solicitando a relação de candidatos selecionados.”*

Já o item 7.5 da Portaria reza que a relação de candidatos selecionados, apresentada à instituição financeira ou agente financeiro responsável pela contratação do empreendimento, deverá estar acompanhada:

- “a) de comprovação de atendimento ao subitem 2.4. desta Portaria;*
- b) de cópia do Decreto e de documentação que comprove a divulgação dos critérios adicionais nos meios de comunicação do município de que trata o subitem 4.2.7d, para os casos de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR ou de operações em municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, realizadas por meio de oferta pública de recursos;*
- c) de cópia da Ata de que trata o subitem 4.2.8. e de documentação que comprove sua divulgação, para os casos de operações realizadas com os recursos transferidos ao FDS;*
- d) da documentação que comprove a deficiência dos candidatos pessoa com deficiência ou família de que faça parte pessoa com deficiência, contendo atestado médico que comprove a deficiência alegada e que contenha o número da Classificação Internacional de Doenças (CID) e a classificação da deficiência de acordo com o Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004;*
- e) de documento informando a data e local onde foi realizado o sorteio para seleção dos candidatos e de documentação que comprove a publicação do resultado desse sorteio na forma dos subitens 2.4.1. e 2.4.2d; e*
- f) de declaração do ente público ou entidade organizadora, responsável pela seleção dos candidatos a beneficiários, atestando que cumpriu os procedimentos de que tratam os itens 4 e 5 desta Portaria e que está ciente que estará sujeito à fiscalização pelos órgãos de controle.”*

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 2017/04, de 08 de maio de 2017, a CGU solicitou algumas informações à Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT, dentre as quais, destacam-se a seguir:

*“h) Disponibilizar a comprovação de publicação dos critérios adicionais, e o documento ratificando a aprovação pelo conselho municipal de habitação ou de assistência social;*

*(...)*

*1) Disponibilizar documento formal que comprove o encaminhamento da relação dos candidatos a beneficiários selecionados para as instituições financeiras ou agentes financeiros relacionado ao empreendimento citado no item “a”.*

*m) Apresentar a notificação formal da instituição financeira solicitando a relação de candidatos selecionados do empreendimento citado no item “a”.*

*n) Disponibilizar o processo que encaminhou a relação de candidatos selecionados para a instituição financeira ou agente financeiro responsável pela contratação do empreendimento, referente ao Residencial Santa Rosa (385 Unidades Habitacionais), contendo todos os requisitos exigidos em portaria do Ministério das Cidades.”*

A Prefeitura de Campo Verde/MT encaminhou resposta por meio do Ofício n° 075/2017 – SEHAB, de 19 de maio de 2017, informando que não foi possível localizar as informações para essas letras (h, l, m e n). Salientou que no ano de 2015 a Secretaria Municipal de Habitação sofreu dois arrombamentos, levando arquivos, documentos físicos e computador.

Conclui-se que a Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT não dispõe de mecanismos de controle para fins de comprovação da legalidade do processo de seleção dos beneficiários do Programa. A falta de adoção de providências com vistas à instituição de controles internos administrativos efetivos para verificar o atendimento integral às normas que regem o assunto aumentam os riscos de não atingimento dos objetivos do Programa, consequentemente impactando em sua efetividade.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Consoante informado em itens anteriores, em decorrência do lapso temporal, existe certa dificuldade na localização da documentação solicitada, entretanto, os documentos referentes ao Empreendimento Habitacional Santa Rosa encontram-se arquivados na Secretaria de Habitação.*

*Dito isso, após diligências ulteriores foram localizadas documentação que demonstra que o Município corresponde aos parâmetros da Portaria 595/2013 que, embora essa normativa não estivesse em vigência da implantação do Empreendimento Habitacional em questão.*

*Oportunamente, encaminhamos com essa nota de esclarecimento os seguintes documentos:*

*Decreto n° 049/2012, de 03 de Outubro de 2012, que estabelece critérios de seleção do programa Minha Casa Minha Vida para o residencial Santa Rosa e publicação realizada 04 de Outubro de 2012 na Imprensa Oficial.*

*Ofício para Caixa Econômica Federal, com protocolo, como encaminhamento da relação dos candidatos beneficiários selecionados.*

*Destarte, resta evidente que o Município dispõe de meios para comprovar a legalidade do processo de seleção dos beneficiários, bem como, possui meios para demonstrar que tudo ocorreu dentro da legalidade. Todos os documentos estão arquivados, porém, a dificuldade na localização se dá em razão do lapso temporal somado ao tamanho do empreendimento. Lembrando que o Município não possui sistema informatizado específico para PMCMV para gerenciar documentos e consultar dados (sic).”*

## Análise do Controle Interno

O gestor informa que o processo de seleção dos beneficiários ocorreu sob a égide de critérios normativos anteriores a Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013. Porém a entrega das unidades habitacionais aconteceu em novembro de 2014, quando a citada Portaria estava em pleno vigor. Antes da entrega das unidades habitacionais falava-se em candidatos e não em beneficiários, tendo, portanto, que atender aos normativos vigentes.

Além disso, as Portarias anteriores, conforme já apontado, também exige mecanismos de controle para fins de comprovação da legalidade do processo de seleção dos beneficiários do Programa.

Além disso, o Gestor comprou o atendimento dos itens h e l, permanecendo pendente de atendimento os itens m e n. Portanto, ao contrário do que afirmou o Gestor, o Município não dispõe de meios para comprovar a legalidade do processo de seleção dos beneficiários, bem como, não encaminhou toda a documentação para demonstrar que tudo ocorreu dentro da legalidade.

### 2.2.4. Comprovante de residência em nome de terceiros e ausência de comprovação.

#### Fato

Ao analisar os dossiês dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do empreendimento Residencial Santa Rosa constantes da amostra (cinquenta beneficiários compõem a amostra, porém foram disponibilizados e analisados 48 dossiês), verificou-se treze casos em que a titularidade dos comprovantes de residência apresentados não guarda correlação com os respectivos beneficiários e também teve um caso em que não foi apresentado o comprovante de residência, conforme segue.

*Quadro – Relação de beneficiários do Residencial Santa Rosa que apresentaram comprovante de residência cuja titularidade não guarda correlação consigo e beneficiário que deixou de apresentar tal comprovante.*

CPF	Residencial	Situação
***.022.391-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.615.011-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.099.861-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.657.501-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.922.601-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.907.321-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.870.001-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.037.971-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.539.961-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.722.864-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.226.771-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.693.321-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.051.568-**	Santa Rosa	Titularidade de terceiros
***.585.532-**	Santa Rosa	Não apresentou comprovante de residência

Fonte: Elaborado pela CGU.

Cumpre destacar que a Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013, Item 4.2 estabelece que, de forma complementar os critérios nacionais, os municípios poderão estabelecer até três critérios adicionais de priorização.

Já o Item 4.2.3 reza que, ao estabelecer os critérios adicionais, contemplar critérios de territorialidade.

Conforme Ofício nº 075/2017 – SEHAB, de 19 de maio de 2017, a Prefeitura de Campo Verde/MT informou que, dentre os critérios adicionais utilizado pela Secretaria de Habitação, destaca-se o de maior tempo de moradia no município.

Levando-se em consideração a utilização desse critério que envolve a territorialidade do candidato a beneficiário, verifica-se que a Prefeitura de Campo Verde/MT precisa aprimorar os procedimentos de controle com vistas a mitigar o risco de selecionar beneficiários do programa com residência em outros municípios.

Conclui-se que aproximadamente 29% dos dossiês analisados possuem comprovantes de residência cujo titular não guarda correlação com o beneficiário ou não foi apresentado o comprovante.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT encaminhou a manifestação por meio do Ofício sem número, de 28 de junho de 2017, nos seguintes termos:

*“Embora a territorialidade tenha sido utilizado como critério adicional, utilizado pela Secretaria de Habitação do Município de Campo Verde, a classificação dos casos observados na checagem se deu em razão de atendimento aos demais critérios.*

*Ainda que não tenham atendido o critério da territorialidade, foram classificados em virtude de que, no processo de seleção, obtiveram melhor classificação que outros inscritos (sic).”*

### **Análise do Controle Interno**

Embora o Gestor afirme que “a classificação dos casos observados na checagem se deu em razão de atendimento aos demais critérios”, não se verificou documento que comprove a realização da classificação e nem os critérios que foram adotados para cada caso. Assim, resta inviabilizada a procedência das afirmações.

### **3. Conclusão**

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

Destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa/Ação fiscalizado:

- a) A Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT não dispõe de banco de dados com estrutura necessária para realizar o processo de hierarquização e seleção, consequentemente sem haver agrupamento e sorteio para seleção e ordenação dos inscritos, não atendendo a norma quanto aos critérios de hierarquização, priorização e seleção dos beneficiários;
- b) Ausência de transparência e publicidade nos critérios e no processo de seleção dos beneficiários do programa no âmbito do Município de Campo Verde/MT;
- c) Ausência de procedimentos efetivos para consulta da renda dos proponentes, favorecendo a ocorrência de omissões de renda no PMCMV, resultando na concessão de benefícios a pessoas que não possuem direito à sua fruição, tais como subsídios, taxa de juros menores e Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGhab. Da amostra de cinquenta beneficiários, verificou-se que doze apresentaram renda superior ao limite estabelecido no Programa no exercício em que receberam as unidades habitacionais, representando 24% (vinte e quatro por cento) da amostra;
- d) Falta de transparência e publicidade nos critérios adotados para seleção dos beneficiários do Programa. Além disso, em nenhum dos cinquenta dossiês do Residencial Santa Rosa foi possível identificar em qual critério o beneficiário foi enquadrado;
- e) Ausência de controles internos administrativos efetivos para verificar o atendimento integral às normas que regem o programa, aumentando os riscos de não atingimento dos objetivos do Programa, consequentemente impactando em sua efetividade;
- f) Aproximadamente 29% dos dossiês analisados possuem comprovantes de residência cujo titular não guarda correlação com o beneficiário ou não foi apresentado o comprovante.