



34ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 034019
15/08/2011

Sumário Executivo Borda da Mata/MG

Introdução

Trata o presente Relatório dos resultados dos exames realizados sobre 14 Ações de Governo executadas no município de Borda da Mata - MG em decorrência da 034ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativa ao período fiscalizado indicado individualmente em itens constantes na segunda parte deste documento, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 29/08/2011 a 02/09/2011.

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações socioeconômicas:	
População:	17118
Índice de Pobreza:	22,93
PIB per Capita:	R\$ 7.466,33
Eleitores:	11834
Área:	300 km ²

Fonte: Sítio do IBGE

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

Este Relatório, destinado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais

dos programas de execução descentralizada, contempla, em princípio, constatações de campo que apresentam as situações evidenciadas que subsidiarão a adoção de medidas preventivas e corretivas, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

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

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
Controladoria-Geral da União	0127 - Gestão de Rec. Federais pelo Município e Controle Soc	1	Não se aplica.
Totalização Controladoria-Geral da União		1	Não se aplica.
Ministério da Educação	Brasil Escolarizado	5	R\$ 936.494,68
	Estatísticas e Avaliações Educacionais	1	Não se aplica.
Totalização Ministério da Educação		6	R\$ 936.494,68
Ministério da Saúde	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1	R\$ 208.414,24
	Atenção Básica em Saúde	2	Não se aplica.
	Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros	1	R\$ 1.459.735,50
	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1	R\$ 101.031,60
Totalização Ministério da Saúde		5	R\$ 1.769.181,34
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	2	R\$ 1.682.397,27
Totalização Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		2	R\$ 1.682.397,27
Totalização da Fiscalização		14	R\$ 4.388.073,29

Esclarecemos que os Executores Municipais dos Programas, quanto àqueles sob sua responsabilidade, já foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10/11/2011, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Análise dos Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Borda da Mata/MG, no âmbito do 34º Sorteio de Municípios, os exames foram realizados por amostragem e permitiram a constatação de falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, as quais foram detalhadas na segunda parte deste Relatório, por Ministério e Programa de Governo. A seguir, apresenta-se uma síntese dos resultados obtidos, com destaque para as falhas de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local:

- Descumprimento pelo Estado e pelo Município dos valores pactuados para distribuição de

medicamentos da Farmácia Básica à população do município nos exercícios de 2010 e 2011;

- Deficiência no planejamento de aquisição de medicamentos acarretando aumento de custos para a Prefeitura Municipal;
- Contratação irregular de agentes comunitários para composição das equipes de Saúde da Família;
- Processo deficitário de prestação de contas dos recursos transferidos fundo a fundo para a área da saúde;
- Irregularidades generalizadas na realização de obras de melhorias sanitárias;
- Recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD sem utilização;
- Acompanhamento precário das condicionalidades da área de educação do Programa Bolsa Família - PBF;
- Falta de comunicação entre a CAIXA e o gestor municipal do Programa Bolsa Família sobre reiteradas ausências de saques por parte de beneficiários, ocasionando cancelamento automático de benefícios;
- Unidades familiares com renda per capita superior à estabelecida na legislação do Programa Bolsa Família;
- Concessão indevida de benefícios do Programa Bolsa Família a unidades familiares onde residem servidores/funcionários da Prefeitura Municipal.

No que tange aos programas/ações do Ministério da Educação fiscalizados, os exames realizados não revelaram falhas relevantes na sua execução.

Quanto aos programas/ações do Ministério da Saúde fiscalizados, os exames revelaram a ocorrência de falhas relevantes na execução, denotando a inexistência ou a precariedade das rotinas e procedimentos adotados pelos agentes executores locais ou o desrespeito aos princípios que regem a Administração Pública. Mais especificamente, quanto à deficiência no planejamento de aquisição de medicamentos, durante o período de janeiro de 2010 a junho de 2011, a população do município de Borda da Mata/MG não recebeu R\$75.688,33 em medicamentos referentes ao Programa de Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica - IAFAB. Esse valor correspondeu a 36,32% do total previsto para o município no período. A responsabilidade pela existência desse saldo de medicamentos não entregues deveu-se em parte à solicitação, pela Prefeitura Municipal, de quantidades inferiores ao teto estipulado para o município no período em questão.

Com relação ao programa de obras de melhorias sanitárias, ficou evidenciado que todas foram executadas de forma diferente da prevista no projeto básico, com aproveitamento de paredes existentes, utilização de materiais de qualidade inferior, ausência de pintura e outras situações que envolveram prejuízos, os quais culminaram com a abertura de Tomada de Contas Especial - TCE.

Com relação aos programas/ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fiscalizados, os exames revelaram a ocorrência de falhas na sua execução, denotando fragilidades nas rotinas e nos procedimentos adotados pela Prefeitura Municipal. No caso da falta de utilização dos recursos do IGD, é importante considerar que a prefeitura não implementou nenhum programa ou ação complementar ao Bolsa Família, não se preocupando em direcionar os recursos supracitados em proveito das famílias beneficiárias.

Quanto ao Programa Bolsa Família, foram constatadas evidências de famílias beneficiárias com renda per capita incompatível com as normas, inclusive de unidades familiares onde residem servidores da Prefeitura Municipal. Finalmente, foi constatado que 12,5% da amostra de beneficiários do Bolsa Família tiveram ou estavam em vias de ter seu benefício cancelado por reiteradas ausências de saques, decorrente da falta de informação de que seu benefício estava disponível e de que seria cancelado, caso não ocorresse o saque em 90 dias. A falta de comunicação entre a CAIXA e o gestor municipal do Programa Bolsa Família sobre a ausência de saques estava ocasionando cancelamento automático de benefícios, gerando prejuízos relevantes às famílias beneficiárias do PBF.



34ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 034019
15/08/2011

Relatório Borda da Mata/MG

1. Ministério da Educação

Na Fiscalização realizada, a partir de Sorteios Públicos de Municípios, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as seguintes Ações, no período de 26/12/2007 a 08/11/2011:

- * Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
- * Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
- * Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
- * Censo Escolar da Educação Básica
- * Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica
- * Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental

Relação das constatações da fiscalização:

1.1. PROGRAMA: 1061 - Brasil Escolarizado

Ações Fiscalizadas
1.1.1. 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica Objetivo da Ação: Apoiar iniciativas destinadas a contribuir para o desenvolvimento e universalização da educação básica com qualidade.

Dados Operacionais

Ordem de Serviço: 201113624	Período de Exame: 26/12/2007 a 25/09/2011
Instrumento de Transferência: Convênio	600448
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 700.000,00
Objeto da Fiscalização: Este convênio tem por objeto conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar a sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, com a construção de escolas.	

1.1.1.1 Constatação

Impropriedades no edital e no julgamento das propostas de Concorrência para contratação de obra para execução do prédio da pré-infância.

Fato:

O Edital Concorrência Pública nº 04/2010, de 22/03/2010 e seus anexos, para a execução do prédio da pré-infância em Borda da Mata continham as seguintes impropriedades:

a) Previsão de índice de atualização da garantia não previsto em lei. Segundo o item 7.6 do Edital: “A garantia, recolhida em moeda corrente, será atualizada monetariamente de acordo com a variação do índice geral de preços de mercado – IGP-M ou outro índice adotado em substituição deste pelo governo federal, até a data de sua restituição à contratada.”

b) Ausência de critério de reajuste, contrariando o art. 40, XI da Lei 8.666/93. De acordo com o “Anexo VII” do contrato - “Do pagamento”, “item 3 – Reajustamentos”: “Não incidirá qualquer conduta reajustatória no presente ajuste”;

c) Solicitação de documentação para aquisição de atestados para a vistoria técnica, sem amparo legal. Segundo o Anexo II do Edital: “3.6. Declaração a ser emitida pela Seção de Engenharia da Prefeitura de Borda da Mata, de que a empresa vistoriou o local dos serviços e de que tem total conhecimento das reais condições do local;

3.7-A referida vistoria deverá ser efetuada no quarto dia útil anterior a data de apresentação das propostas, que deverá ser agendada até 24 horas antes da referida visita, indicando a empresa licitante neste momento o profissional técnico credenciado para a realização da vistoria, que deverá apresentar documento comprobatório de vínculo com a empresa licitante, bem como, quitação do CREA.”

Na documentação disponibilizada, constou que as 5 empresas que retiraram o edital, anteriormente à vistoria ao local das obras, apresentaram a documentação de garantia da proposta e certidão de registro e quitação de pessoa jurídica - CREA . Entretanto, apenas 2 empresas participaram do certame licitatório, apresentado a documentação exigida no Anexo II.

d) A Planilha orçamentária contida no Anexo IV apresentava somente os quantitativos dos serviços sem os custos unitários.

e) No Anexo VI continha a seguinte informação: “A P.M.B.M. considera excessivos os preços que ultrapassem o valor estimado da licitação em R\$ 1.138.894,36 (hum milhão, cento e trinta e oito mil, oitocentos e noventa e quatro reais e trinta e seis centavos), tendo-o como limite

máximo”. No entanto, das 2 empresas que apresentaram documentação de habilitação e proposta comercial, uma ofereceu um desconto de 0,10% e a outra apresentou preços 40% superiores ao valor estimado sem ser inabilitada pela restrição contida no Anexo IV ou sequer teve o fato referenciado na fase de julgamento.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

Quanto a ausência de Critério de reajuste: “Vejam os que dispõe o citado dispositivo legal:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08.06.1994)

[...]”

Pois bem, inicialmente salientamos que no termos do item 2 da Cláusula V do contrato o prazo previsto para conclusão da obra era de 245 (duzentos e quarenta e cinco dias), ou seja, inferior a doze meses, incorrendo na proibição prevista na Lei nº 8.880/94.

Saliente-se ainda que, a Lei nº 8.666/93 foi editada em uma época de inflação descontrolada, sendo que nos dias atuais, a aplicação de tal dispositivo é questionável.

Nesse sentido trazemos o ensinamento de Marçal Justen Filho :

“18) Critério de Reajuste de Preços (Inc. XI)

A interpretação do dispositivo deve ter em vista a época da edição da lei nº 8.666. Existia, então, inflação desenfreada, que exigia, medidas jurídicas para evitar os enormes problemas gerados. Com a estabilização econômica, a aplicação do inc. XI foi afetada. É duvidosa a manutenção da vigência dele, tendo em vista as inúmeras regras supervenientes, trazidas pelos diversos diplomas que disciplinaram o chamado “Plano Real”. Por isso, a questão será examinada de modo muito sumário.

[...]

18.2) A vedação a reajustes em prazo inferior a doze meses.

Os arts. 11 e 12 da lei nº 8.880 (que dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica) proibiram a previsão ou a concessão de reajustes em prazo inferior a doze meses. Quanto a isso, os dispositivos relacionados com o Plano Real não são inconstitucionais. O que não se admite, em face da Constituição, é a proibição de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

[...]”

Portanto, considerando que o contrato inicialmente tinha um prazo de vigência inferior a doze meses, e ainda que, de qualquer forma é garantida o reequilíbrio econômico financeiro do contrato, que não se confunde com o reajustamento de preços, o apontamento deve ser totalmente desconsiderado”.

Quanto à Solicitação de documentação para aquisição de atestados para a vistoria técnica, sem amparo legal:

“Quanto a este aspecto, há de se considerar que o referido Edital não foi objeto de impugnação por parte de qualquer interessado, sendo certo que as empresas que retiraram o edital concordaram com as exigências nele contidas.

Por outro lado, se considerarmos que a visita técnica tem por objetivo o atendimento no disposto no inciso III do art. 30 da lei nº 8.666/93, é no mínimo razoável que, o profissional responsável por tal visita tenha conhecimento acerca do objeto da licitação, como no caso, em se tratando de obras e serviços de engenharia, que tal visita seja feita por um engenheiro, sob pena de tal documento ser totalmente inócuo.

Quanto ao fato de cinco empresas terem comparecido à visita técnica, e apenas duas compareceram ao certame, pouco há dizer sobre isso, tendo em vista que a modalidade adotada não exige um número mínimo de participantes.

Por fim, quantos a estes e demais vícios apontados, tem-se que dizer, da ausência de má-fé por parte do Interessado, pois se trata apenas de erros formais, que em nada prejudicaram a licitude do certame, nem tampouco causou qualquer prejuízo ao erário ou, ainda, feriu a probidade administrativa.

Consubstancia-se em falhas ínfimas se comparadas à grandiosidade do interesse público alcançado com o certame e com a retidão dos demais atos praticados de maior importância.

Nesse diapasão, é o entendimento de Ivan Barbosa Rigolin “Boletim de Licitações e Contratos. Ed. NDJ. Maio. 1997. p. 217”, in verbis:

“Erros no preenchimento, os mais diversos, podem sempre ocorrer, assim como desencaminhamentos, extravios ou desencontro de ordens, e tais acidentes ocorrem, involuntariamente, no dia a dia de toda e qualquer administração, maior ou menor. Tais erros são naturalmente corrigíveis, não trazendo prejuízo ao erário, e, no caso em exame, observaram-se o menor preço e demais princípios norteadores da licitação.”

Em sendo assim, não se tem como considerar irregulares as contratações analisadas, muito menos, aplicar multa aos responsáveis, pois é conhecida a realidade dos Municípios brasileiros que são em sua maioria de pequeno porte e por esse motivo não têm pessoal com qualificação suficiente para atender integralmente as exigências legais, principalmente as tão minuciosas.

Ainda, é de se demonstrar que o Tribunal Superior Eleitoral assegurou que: “a irregularidade puramente formal não tem a marca de improbidade administrativa” (acórdão nº 12.517, DJU 12-02-93, pg. 1649).

Mister se faz conhecer o entendimento do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, sobre matéria desse jaez, in verbis:

... vícios de natureza meramente formal não se equiparam, ao menos em princípio, aos comportamentos desonestos ou maliciosos capazes de qualificar o improbus administrador (RE nº 160432-8-SP, DJU 06/05/94, pg. 24494).

Sobre falhas formais, deve-se ter em vista entendimento do Tribunal de Contas da União, que já se pronunciou nos seguintes termos:

“Das impropriedades verificadas nos procedimentos licitatórios, restaram sem justificativa falhas formais que, todavia, não comprometem os certames e contratações realizadas, cabendo à contratante observar os ditames da Lei 8.666/93, no que couber, visando evitar reincidência” (TCU, processo nº 575.282/94-0, decisão nº 492/93, in BLC, Editora NDJ, São Paulo, ano 1996, p. 19).

Ora, se não existiu lesão ao erário, se os objetos das contratações estão ou foram alcançados, não há que se dizer que as irregularidades havidas são capazes de tornar inválidos os processos e os próprios contratos. A realidade nos mostra que toda a Administração Pública é passível de cometer erros dessa natureza.

Necessário considerar, sobremaneira, que os contratos realizados obedeceram ao princípio básico da Administração Pública, qual seja, o princípio do atendimento ao interesse público, na medida em que se escolheu a melhor proposta.

Ainda, imperioso se faz considerar o princípio da irrelevância das irregularidades havidas, pois somente irregularidades insanáveis é que podem invalidar procedimentos, o que é caso distinto do ora em comento. Assim, surge com força vital a máxima de que o interesse público, que foi resguardado quando das contratações havidas, não deve ser abalado por irregularidades formais ocorridas quando das licitações, vez que tais irregularidades não passam de pormenores, sem força anulatória.

Desta forma, pugna pela desconsideração dos apontamentos”.

Análise do Controle Interno:

Acata-se parcialmente as falhas apontadas tendo em vista que foram falhas formais que não afetaram a celeridade do certame.

1.2. PROGRAMA: 1061 - Brasil Escolarizado

Ações Fiscalizadas	
1.2.1. 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	
Objetivo da Ação: Garantir a oferta de transporte escolar aos alunos do ensino público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.	

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201113006	Período de Exame: 01/07/2009 a 29/07/2011
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 52.608,78
Objeto da Fiscalização: Aquisição, Prefeitura Municipal/SEDUC, de combustível para os veículos escolares e de serviços contratados junto a terceiros para o transporte dos alunos; Pagamento de despesas com impostos e taxas, peças e serviços mecânicos. Atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.	

1.2.1.1 Constatação

Inoperância do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CAC-S-FUNDEB) no acompanhamento do PNATE.

Fato:

De acordo com o artigo 17 da Resolução nº 14, de 08/04/2009, compete ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, além de receber, analisar as prestações de contas referentes ao PNATE, proceder ao acompanhamento e ao controle social sobre a aplicação dos recursos do Programa junto aos executores. No caso de Borda da Mata/MG, constatou-se que, em 2009, 2010 e 2011, até a data da fiscalização, o supracitado Conselho reuniu-se em treze oportunidades, sendo que em apenas uma reunião, a do dia 20/04/2010, o mesmo se pronunciou sobre a prestação de contas do PNATE referente ao exercício de 2009. Nas demais reuniões realizadas, não houve qualquer pronunciamento acerca do acompanhamento do Programa no Município. Tais fatos ensejam inoperância por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, no que tange ao Programa no Município.

Reuniões realizadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no exercício de 2009 a 2011	
Data	Assunto
25/03/2009	Eleição dos novos membros
27/03/2009	Posse dos novos membros.
18/05/2009	Distribuição do manual do conselho para conhecimento dos conselheiros.
28/07/2009	Estudo do primeiro capítulo do manual.
28/09/2009	Estudo do segundo capítulo do manual.
16/11/2009	Reunião para empossar representantes de alguns segmentos ligados à educação.
30/03/2010	Reunião para analisar as prestações de contas do exercício financeiro de 2009.

20/04/2010	Reunião para analisar a prestação de contas do PNATE.
11/08/2010	Reunião para tomar ciência do Plano de Cargos e Carreiras.
14/12/2010	Reunião para discutir comunicação do FNDE em relação a pendências de documentos relativos ao parecer do conselho.
30/03/2011	Reunião para analisar as prestações de contas do exercício financeiro de 2010.
13/06/2011	Reunião de eleição dos novos membros.
26/08/2011	Reunião com os novos membros do PNATE para discutir assuntos gerais.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de documento sem número, datado de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme constatado pelos Srs. Auditores, no exercício de 2010 não houve qualquer repasse do PNATE em razão de pendências de responsabilidade da gestão anterior do Município.

Desta forma, é incorreto afirmar que o CACS-FUNDEB foi inoperante, uma vez que inexistiam recursos sujeitos à análise do referido conselho.

Desta forma pugna pela desconsideração do apontamento."

Análise do Controle Interno:

Segundo o artigo 20 da Resolução nº 14, de 08/04/2009, a fiscalização da aplicação dos recursos relativos ao PNATE é, dentre outras entidades, de competência do CACS/FUNDEB. Sendo que esta fiscalização deverá ser executada mediante a realização de auditorias, fiscalizações, de inspeções e da análise dos processos que originaram as prestações de contas. A Prefeitura justificou a inoperância do CACS-FUNDEB pelo fato de não ter havido repasse no exercício de 2010. Observa-se que, apesar de não ter havido repasse no exercício de 2010, houve repasse nos exercícios de 2009 e 2011. Em 2009 foram repassados R\$ 46.754,82 e em 2011, até a data de 31/10/2011, foram repassados R\$ 46.614,47. Verifica-se, portanto, que a razão alegada pela Prefeitura Municipal de Borda da Mata de não ter havido repasse no exercício de 2010, não justifica a inoperância do CACS-FUNDEB no exercício de 2009 e 2011.

Na Fiscalização realizada, a partir de Sorteios Públicos de Municípios, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as seguintes Ações, no período de 01/07/2009 a 08/11/2011:

- * ATENDIMENTO ASSISTENCIAL BaSICO NOS MUNICIPIOS BRASILEIROS
- * Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros
- * Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos
- * Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família
- * Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde

Relação das constatações da fiscalização:

2.1. PROGRAMA: 1293 - Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

Ações Fiscalizadas
2.1.1. 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde Objetivo da Ação: Visa garantir o acesso dos pacientes aos medicamentos básicos por intermédio da racionalização e otimização da programação, armazenamento controle de estoques e distribuição em todos os níveis de gestão.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201113251	Período de Exame: a
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 208.414,24
Objeto da Fiscalização: Medicamentos pactuados no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica- PEAf para atendimento à Farmácia básica.	

2.1.1.1 Constatação

Descumprimento pelo Estado e pelo Município dos valores pactuados para distribuição de medicamentos da Farmácia Básica à população do município nos exercícios de 2010 e 2011.

Fato:

A Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais - SES/MG, conforme estabelecido no art. 3º da Deliberação CIB-SUS-MG nº 005/1999, é responsável pelo repasse em medicamentos do valor correspondente à totalidade dos recursos do programa de incentivo à assistência farmacêutica básica para municípios com pactuação Totalmente Centralizada no Estado – TCE, como é o caso de Borda da Mata/MG.

Considerando os valores estabelecidos para o Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica - IAFAB, a Secretaria de Estado da Saúde - SES de Minas Gerais deveria repassar ao município de Borda da Mata/MG, durante o período de janeiro de 2010 a junho de 2011, o valor total de R\$208.414,24 em medicamentos.

Esse valor pactuado, porém, não foi cumprido pela SES, pois o município recebeu R\$ 132.725,91 neste período, ou seja, 63,7% do valor devido. O quadro a seguir resume os cálculos efetuados.

Fornecimento de medicamentos da Farmácia Básica ao município de Borda da Mata/MG - Competência janeiro/2010 a junho/2011				
Trimestre	Data do Fornecimento	Valor do Fornecimento (B)	Teto Trimestral (A)	Saldo a entregar (A – B)
1ª/2010	05/03/2010	10.597,62	34.735,71	24.138,09
2ª/2010	11/06/2010	613,15	34.735,71	34.122,56
3ª/2010	23/08/2010	11.979,17	34.735,71	22.756,54
4ª/2010	08/11/2010	14.419,40	34.735,71	20.316,31
Total em 2010		37.609,34	138.942,83	101.333,49
1ª/2011	25/02/2011	10.160,98	34.735,71	24.574,73
2ª/2011	25/05/2011	84.955,59	34.735,71	-50.219,88
Total em 2011		95.116,57	69.471,41	-25.645,16
Total Geral		132.725,91	208.414,24	75.688,33

Fonte: Notas de Fornecimento de Produtos emitidas pela SES.

Obs.: Foram considerados os valores *per capita* ano de R\$5,10 para o nível federal, R\$2,00 para o estadual e R\$ 1,86 para o municipal.

Portanto, para o período compreendido entre janeiro de 2010 e junho de 2011, existe um saldo devedor para com a população do município de Borda da Mata/MG de R\$75.688,33.

Considerando esse mesmo período, como o Governo Federal transferiu integralmente sua cota parte para o Fundo Estadual de Saúde de Minas Gerais, conclui-se que o saldo devedor corresponde a recursos não integralizados pela Prefeitura de Borda da Mata/MG (R\$4.452,48) e pelo Governo do Estado (R\$46.521,04), além de uma parte dos recursos federais que não foi transferida pelo Estado (R\$24.714,81). O quadro a seguir demonstra a efetivação das contrapartidas estadual e municipal.

Efetivação das contrapartidas Estadual e Municipal Competência janeiro/2010 a junho/2011						
Ano	Estado (valores em R\$)			Município (valores em R\$)		
	Valor Pactuado	Valor Pago	Saldo Devido	Valor Pactuado	Valor Pago	Saldo Devido
2010	31.014,02	0,00	31.014,02	28.843,04	24.390,54	4.452,50
2011	15.507,01	0,00	15.507,01	14.421,52	14.421,54	-0,02
Total	46.521,04	0,00	46.521,04	43.264,56	38.812,08	4.452,48

Fonte: Notas de Fornecimento de Produtos emitidas pela SES.

Obs.: Foram considerados os valores *per capita* ano de R\$5,10 para o nível federal, R\$2,00 para o estadual e R\$ 1,86 para o municipal.

Os valores não integralizados pela Prefeitura são decorrentes do pagamento da contrapartida mensal em valor menor (R\$1.661,50) do que o estabelecido nos normativos do Programa (R\$2.403,59) durante os primeiros seis meses de 2010.

Registra-se que o gestor municipal não apresentou à equipe de fiscalização nenhuma ação reivindicatória formal junto ao Estado, pleiteando a regularização dos valores referentes aos medicamentos não entregues ao município.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"Discordamos dos apontamentos referentes ao descumprimento da contrapartida mensal por parte do Município, uma vez que os boletos para pagamento eram emitidos pela SES-MG nos valores de R\$ 1.661,50.

Ocorre que, como bem apontado pela equipe de auditoria, o Estado de Minas Gerais não tem cumprido o pactuado com a União e os Municípios, sendo que tal situação é de conhecimento geral.

Assim, em decorrência da inadimplência das SES-MG, os Municípios, em algumas ocasiões, interromperam o repasse de recursos municipais.

Mesmo porque, os Municípios tinham que lançar mão de tais recursos para efetuarem diretamente a aquisição de medicamentos da farmácia básica.

O fato é que tal questão, nos últimos anos é objeto de inúmeras reuniões e deliberações, sendo incorreto afirmar que o Município não demonstrou a existência de nenhuma ação, uma vez que tais cobranças têm sido realizadas em níveis de colegiados de gestão (COSEMS, CIBE-MICRO, CIBE-MACRO e CIBE Estadual).

Ou seja, a cobrança pelo cumprimento do pactuado não é e nem deve ser objeto de ação isolada por parte do Município.

Para comprovar o alegado, anexamos parte da Consulta Pública nº 001 de 25 de fevereiro de 2011, no qual o Estado submeteu aos Municípios para análise o saldo a executar dos recursos pactuados do Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica do Estado de Minas Gerais relativos ao período de abril de 1999 a dezembro de 2009.

No referido levantamento temos o seguinte quadro em relação à Borda da Mata:

<i>Recurso Federal</i>	<i>Contrapartida Estadual</i>	<i>Contrapartida Municipal</i>	<i>Total</i>
<i>R\$ 29.446,37</i>	<i>R\$ 103.932,32</i>	<i>R\$ 13.430,90</i>	<i>R\$ 146.809,59</i>

Como se constata, considerando que União efetuou todos os repasses, o Estado se apropriou de R\$ 29.446,37 de tais recursos e não repassou para Borda da Mata, além de não cumprir com o pactuado na ordem de R\$ 103.932,32.

Pela extensão do arquivo, não anexamos o inteiro teor da consulta, mas por parte do anexo IV constata-se que a inadimplência do Estado no período em relação a todos os Municípios que com este pactuaram.

Ressalte-se ainda que, aquilo que foi cumprido não respeitou os pedidos e a necessidade dos municípios como se verá adiante, acarretando a desorganização da assistência farmacêutica básica.

Isto posto, uma vez que o Município em momento algum contribui para tal nível de desorganização, o apontamento referente ao mesmo deve ser desconsiderado."

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura Municipal discorda do apontamento referente ao inadimplemento parcial da contrapartida municipal sob a alegação de que “*os boletos para pagamento eram emitidos pela SES-MG nos valores de R\$1.661,50*”. Porém, tal justificativa não elide o fato do descumprimento dos valores pactuados para o IAFAB. A constatação demonstra a integralização parcial dos valores acordados para o Município de Borda da Mata/MG, evidenciando que R\$4.452,48 em recursos municipais não foram entregues à população no período de janeiro de 2010 a junho de 2011.

Fundamentalmente, o problema da execução parcial da contrapartida municipal de Borda da Mata foi em 2010 e decorreu do fato que a legislação federal do Programa foi modificada no final do exercício de 2009 (Portaria GM/MS nº 2.982, de 26/11/2009), para implementação imediata no mês de janeiro de 2010. Como a legislação estadual demora um certo tempo para ser revisada e alterada (a Deliberação da CIB-SUS/MG nº 670 somente foi aprovada em 19/05/2010), passaram-se vários meses do 1º semestre de 2010 em que a SES/MG cobrou dos municípios uma contrapartida a menor. Portanto, a emissão de “boleto” em valor inferior ao acordado na Portaria GM/MS nº 2.982/2009 e na Deliberação CIB-SUS-MG nº 670/2010, por parte do Estado, poderia elidir o gestor municipal do problema.

Não obstante, a Prefeitura Municipal, apesar da afirmação de que “*as cobranças têm sido realizadas em níveis de colegiados de gestão (COSEMS, CIBE-MICRO, CIBE-MACRO e CIBE Estadual)*”, não demonstrou documentalmente a realização de qualquer ação direta de cobrança junto ao Estado conforme informado pelo próprio gestor em sua manifestação: “*a cobrança pelo cumprimento do pactuado não é e nem deve ser objeto de ação isolada por parte do Município.*” Reitera-se o entendimento que o gestor municipal tem o dever de promover ação reivindicatória formal junto ao Estado, pleiteando a regularização dos valores referentes aos medicamentos não entregues ao município, para a defesa dos direitos da população de Borda da Mata/MG.

2.1.1.2 Constatação

Deficiência no planejamento de aquisição de medicamentos acarretando aumento de custos para a Prefeitura Municipal.

Fato:

Durante o período de janeiro de 2010 a junho de 2011, a população do município de Borda da Mata/MG não recebeu R\$75.688,33 em medicamentos referentes ao Programa de Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica - IAFAB. Esse valor corresponde a 36,32% do total previsto para o município no período, que era de R\$208.414,24.

A responsabilidade pela existência desse saldo de medicamentos não entregues deve-se em parte à solicitação, pela Prefeitura Municipal, de quantidades inferiores ao teto estipulado para o município no período de janeiro de 2010 a junho de 2011. O quadro seguinte demonstra os valores solicitados pelo município ao Estado em relação ao teto e ao total entregue pelo Estado.

Valor total de medicamentos solicitados Competência janeiro/2010 a junho/2011					
Trimestre	Teto Trimestral (A)	Valor Solicitado p/ Município (B)	Percentual solicitado (B/A)	Valor entregue pelo Estado (C)	Percentual entregue (C/B)
1ª/2010	34.735,71	13.422,69	38,64%	10.597,62	78,95%
2ª/2010	34.735,71	613,15	1,77%	613,15	100,00%

3ª/2010	34.735,71	16.674,07	48,00%	11.979,17	71,84%
4ª/2010	34.735,71	20.302,00	58,45%	14.419,40	71,02%
Total em 2010	138.942,83	51.011,91	36,71%	37.609,34	73,73%
1ª/2011	34.735,71	11.775,87	33,90%	10.160,98	86,29%
2ª/2011	34.735,71	91.873,28	264,49%	84.955,59	92,47%
Total em 2011	69.471,41	103.649,15	149,20%	95.116,57	91,77%
Total Geral	208.414,24	154.661,06	74,21%	132.725,91	85,82%

Fonte: Notas de Fornecimento de Produtos da SES e solicitações de medicamentos emitidas pelo SIGAF.

Obs.: Foram considerados o valor *per capita* ano de R\$5,10 para o nível federal, R\$2,00 para o estadual e R\$1,86 para o municipal.

Portanto, no exercício de 2010, o município solicitou apenas 36,71% do total de medicamentos a que tinha direito pelo Programa. Apesar de, no segundo trimestre de 2011, o valor solicitado ter correspondido a uma vez e meia o teto trimestral, o valor total solicitado ao Estado no período compreendido entre janeiro de 2010 e junho de 2011 foi de R\$154.661,06 em medicamentos, correspondendo a 74,21% do teto municipal no período. Ressalta-se que do total solicitado pelo município, o Estado entregou 85,82%, ou seja, R\$132.725,91.

A parcialidade na solicitação dos medicamentos do IAFAB é agravada pelo fato de o município ter realizado dois grandes procedimentos licitatórios para compra de medicamentos no mesmo período: o Pregão nº 14/2010, homologado em 08/02/2010 no valor de R\$2.044.253,50, e o Pregão nº 01/2011, homologado em 24/01/2011 no valor estimado de R\$300.000,00. Foram adquiridos por meio desses processos licitatórios medicamentos integrantes da listagem do IAFAB por preço unitário superior ao praticado pela Secretaria de Estado da Saúde. Tal fato pode, portanto, ter acarretado gastos desnecessários ao município pela compra de medicamentos a valores de mercado quando estes poderiam ter sido solicitados no âmbito do Programa Farmácia Básica.

A título de exemplo, o quadro seguinte faz um comparativo dos preços unitários dos medicamentos adquiridos por licitação com os valores considerados pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais para o IAFAB.

Comparativo dos valores unitários dos medicamentos distribuídos Pelo Estado em relação aos adquiridos por meio de licitação.				
Medicamentos	Unidade	Valor (R\$) SES/MG	Valor (R\$) PrEGÃO 01/11	Valor (%) PR 01/11
Ácido acetilsalicílico 100mg	comp.	0,006600	0,0157	138%
Atenolol 50mg	comp.	0,013830	0,0786	468%
Carbamazepina 200mg	comp.	0,035000	0,0617	76%
Dexametasona 1mg/g creme	unidade	0,384900	1,6918	340%
Diazepam 10mg	comp.	0,014500	0,0080	-45%
Hidroclorotiazida 25mg	comp.	0,008080	0,0366	353%
Ibuprofeno 20mg/ml	unidade	4,590000	10,5237	129%
Metformina cloridrato 850mg	comp.	0,023350	0,0832	256%
Nifedipino 20mg	comp.	0,017000	0,0645	279%

Omeprazol 20mg	cápsula	0,023840	0,1423	497%
----------------	---------	----------	--------	------

Fonte: Solicitação de medicamentos referente ao 3º trimestre de 2011, notas fiscais da Alfalagos Ltda e MedCenter Comercial

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"Apontam os técnicos que a Secretaria Municipal de Saúde, ao efetuar os pedidos de medicamentos do Programa de Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica – IAFAB, teria no exercício de 2010 solicitado quantidades e valores inferiores ao disponibilizado.

Justificativa: Ocorre que, conforme já comprovado, a SES-MG vem sistematicamente descumprindo com o pactuado, tanto do ponto de vista financeiro quanto à disponibilização dos medicamentos.

Assim, por ocasião das solicitações, o Município elaborava seus pedidos de acordo com a sua necessidade e de acordo, ainda, com os medicamentos disponibilizados pela SES-MG.

Ou seja, nunca a SES-MG disponibilizou todos os medicamentos, e o pior, por diversas vezes os medicamentos enviados pela SES não correspondiam aos solicitados, como também os quantitativos ou vinham à maior ou a menor.

Destaca-se ainda que, por diversas vezes os medicamentos eram disponibilizados com data de validade inferior a 80%, o que gerava insegurança quanto aos quantitativos a serem pedidos.

Isto porque, tendo em vista que a SES não atendia os pedidos da forma como efetuados, não disponibilizava todos os medicamentos, atrasava na entrega, não havia como planejar as aquisições e o controle de estoque.

Por tais motivos, de culpa exclusiva da SES-MG, à Secretaria Municipal de Saúde outra alternativa não resta que não seja a realização de certame licitatório para aquisição complementar visando abastecer a farmácia.

Isto porque, nos termos da Portaria nº 3.916/98 a política nacional de medicamentos tem como base os princípios e diretrizes do SUS e seu propósito maior é o de: “garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade dos medicamentos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais.”

A preocupação para com a melhoria do acesso aos medicamentos, principalmente para com a população mais desprotegida, impõe a necessidade de otimizar os processos de fornecimento de medicamentos, de forma que, o Município não pode ficar a mercê da desorganização da SES-MG. A diferença de preços nessa situação é inevitável, haja vista que por força da economia de escala os preços praticados pela SES-MG obviamente serão menores.

Porém, mesmo com preços maiores, o processo licitatório ainda garante um preço menor do que uma aquisição por emergência.

Concluindo, não existe falta de planejamento por parte da Secretaria Municipal de Saúde, sendo certo que as deficiências detectadas, quando muito são reflexos da falta de organização da SES-MG.”

Análise do Controle Interno:

A apontada deficiência no planejamento de aquisição de medicamentos pelo município foi atribuída, pelo Gestor Municipal, exclusivamente ao descumprimento sistemático dos valores pactuados no IAFAB por parte da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais. Pois, segundo o Gestor, “a SES não atendia os pedidos da forma como efetuados, não disponibilizava todos os medicamentos, atrasava na entrega”. Tal situação, ainda segundo o Gestor Municipal, dificultava o planejamento das aquisições e o controle de estoque, e impeliu a Prefeitura na “realização de

certame licitatório para aquisição complementar, visando abastecer a farmácia”.

Apesar da reconhecida dificuldade da SES em entregar tempestiva e adequadamente os medicamentos do IAFAB, o Gestor Municipal contribuiu para o agravamento do problema por restringir a solicitação de medicamentos junto ao Estado a apenas 36,71% do total de medicamentos pactuado para o exercício de 2010, ao mesmo tempo em que promoveu o Pregão nº 14/2010, homologado em 08/02/2010 no valor de R\$2.044.253,50. Fica nítida, assim, a opção do Gestor Municipal em adquirir diretamente os medicamentos por meio de licitação em detrimento de exigir do Estado o pactuado, fato evidenciado claramente na primeira solicitação ao Estado (referente ao 2º trimestre de 2010) após a realização do Pregão nº 14/2010, que foi de apenas R\$613,15, correspondendo a menos de 2% do total trimestral pactuado de R\$34.735,71.

Então, como o município solicitou quantidades inferiores ao pactuado no IAFAB, não há como aceitar a alegação de que as deficiências de planejamento são decorrentes exclusivamente de atrasos e descumprimentos por parte da SES/MG.

Ressalta-se ainda que a alegação da Prefeitura Municipal de que “*por diversas vezes os medicamentos eram disponibilizados com data de validade inferior a 80%*” não tem respaldo na documentação comprobatória da entrega (Notas de Fornecimento emitidas pela SES) porque estas não possuem registros relativos a devoluções ou ressalvas relativas à validade dos medicamentos entregues, e portanto, não pode ser considerada.

2.1.1.3 Constatação

Medicamentos em situação de risco devido à precariedade do sistema de controle de estoque da farmácia municipal.

Fato:

Os medicamentos recebidos da SES/MG, referentes ao Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica, - IAFAB encontram-se em situação de risco pela falta de confiabilidade do sistema de controle de estoque da farmácia municipal.

Os medicamentos do Programa Farmácia Básica, assim como os adquiridos com recursos próprios da Prefeitura, estão armazenados na farmácia central, em três salas específicas do Centro de Saúde benedito Cobra Neto, situado à Avenida João Olívio Megale, 915, no bairro Nossa Senhora Aparecida em Borda da Mata/MG.

A verificação procedida na farmácia municipal, realizada no dia 31/12/2011, não identificou problemas em relação ao armazenamento dos medicamentos e à infraestrutura disponível,. Porém, os testes realizados, baseados na contagem física de dez medicamentos escolhidos aleatoriamente para comparação com as quantidades registradas no sistema de controle, demonstraram a falta de confiabilidade do controle de estoque.

O controle atualmente é feito por meio de sistema informatizado, com uso do software “Sistema de Gerenciamento de Farmácia Básica Municipal - SGFAR”. Contudo, não existem rotinas preestabelecidas de inserção de dados e nem de revisão periódica dos registros, o que pode ser a causa das inconsistências verificadas nos testes realizados.

O quadro a seguir relaciona as divergências verificadas.

Teste de Adequação de Controle de Estoque em 31/08/2011				
Medicamentos	Unidade	Registro do Controle (A)	Contagem Física (B)	% (B/A)

Captopril 25mg	comp.	89.430	460	1%
Metildopa 500mg	comp.	0	30.000	-
Furosemida 40mg	comp.	50.600	23.000	45%
Carbonato de lítio 300mg	comp.	0	16.875	-
Fluoxetina cloridrato 20 mg	cápsula	0	4.680	-
Carvedilol 3,125mg	comp.	11.122	16.215	146%
Clonazepam 2mg	comp.	8.590	1.040	12%
Clonazepam 2,5mg	comp.	1	0	0%
Varfarina sódica 5mg	comp.	850	6.300	741%
Albendazol 40 mg	vidro	0	42	-

Fonte: Registro no sistema municipal de controle e contagem física procedida em 31/12/2011.

Ressalta-se que o controle ineficiente pode comprometer o planejamento de compras do gestor municipal e, por conseguinte, comprometer a distribuição de medicamentos à população beneficiária, além de ensejar margem a ocorrência de desvios ou furtos de estoques. Nesse sentido, a Portaria GM/MS nº 4.217/2010, art. 10, atribui ao município a responsabilidade pela organização dos serviços e pela execução das atividades farmacêuticas, entre as quais a seleção, a programação, a aquisição, o armazenamento (incluindo controle de estoque e dos prazos de validade dos medicamentos), a distribuição e a dispensação dos medicamentos e insumos sob sua responsabilidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"Foi efetuada a conferência de estoque por meio da contagem física dos medicamentos da Farmácia e Almoarifado (doc. 07).

Os produtos foram lançados no Sistema de Gerenciamento da Farmácia Municipal (SGFAR) corrigindo as discrepâncias encontradas devido ao período de transição de farmacêutico e reforma do estabelecimento.

Atualmente a forma de controle adotada pela Farmácia Municipal refere-se a um duplo controle para maior segurança e confiabilidade das informações.

Além do sistema informatizado imprescindível na agilização dos processos de trabalho, será utilizado o controle manual por meio de Fichas de Prateleira (doc. 08), onde os registros serão confrontados com o estoque físico ao final de cada mês para evitar possíveis distorções como erros de contagem e ou de lançamento no banco de dados. As funcionárias e a Farmacêutica estão desenvolvendo um trabalho conjunto de gerenciamento desses estoques para minimizar e rastrear tais divergências."

Análise do Controle Interno:

O Gestor Municipal, em anexo a sua manifestação, apresentou planilha, referente à adequação dos registros no sistema informatizado de controle da Farmácia Municipal, e informou que, em acréscimo, será adotado modelo de "ficha de prateleira" para ser utilizada como "duplo controle", demonstrando a adoção de medidas.

Porém, como não é possível nova avaliação sobre a confiabilidade da sistemática de registros

adotada na Farmácia Municipal, permanece a constatação, com vistas a registrar que, à época da visita, ocorria a apontada precariedade.

2.2. PROGRAMA: 1214 - Atenção Básica em Saúde

Ações Fiscalizadas
2.2.1. 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família Objetivo da Ação: Realizar acompanhamento sistemático utilizando as fiscalizações feitas por intermédio dos Sorteios Públicos de Municípios, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das Equipes de Saúde da Família – ESF. Analisar o banco de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES para identificar multiplicidade de vínculos, confrontando-o com a base de dados do SIAPE-DW ou da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201113657	Período de Exame: 01/01/2010 a 30/06/2011
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Objeto da Fiscalização: Atuação Gestor Municipal Unidades Básicas de Saúde adequadamente estruturadas, materiais e equipamentos disponibilizados aos profissionais, profissionais selecionados e contratados conforme a legislação, dados inseridos corretamente no SIAB e CNES, atendimento prestado adequadamente às famílias, carga horária semanal cumprida pelos profissionais do PSF.	

2.2.1.1 Constatação

Contratação irregular de agentes comunitários para composição das equipes de Saúde da Família.

Fato:

As cinco equipes de saúde da família de Borda da Mata/MG são compostas, atualmente, por 32 agentes comunitários de saúde - ACS, os quais foram contratados, sem a realização de processo seletivo prévio, com fundamento na Lei Municipal nº 1297/2001, possuindo vínculo de caráter temporário com a Prefeitura, formalizado por meio de “contrato individual de prestação de serviços por tempo determinado”.

A Emenda Constitucional nº 51, de 14/02/2006, regulamentada pela Lei nº 11.350, de 05/10/2006, vedou expressamente a contratação temporária ou terceirizada desses agentes (parágrafo 4º do art. 198 da Constituição Federal c/c art. 16 da Lei nº 11.350/2006), caracterizando como irregular o vínculo contratual dos atuais agentes comunitários de saúde do município.

As possibilidades legais para contratação de agentes restringem-se à realização de concurso público para provimento de cargo efetivo ou de processo seletivo público - que atenda aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - para contratação por meio do regime jurídico disciplinado na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conforme hipóteses estabelecidas no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no art. 9º da Lei nº 11.350/2006.

Ressalta-se que os agentes de combate a endemias – ACE também estão sujeitos aos mesmos normativos aplicáveis aos ACS.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"Informamos que para o exercício de 2012, estão sendo tomadas as medidas necessárias para realização do processo seletivo público nos moldes da Lei nº 11.350."

Análise do Controle Interno:

Considerando que a Prefeitura Municipal não apresentou documentação comprobatória da execução das “medidas necessárias para realização do processo seletivo público nos moldes da Lei nº 11.350” e que as exigências para contratação dos ACS são válidas desde 2006, tempo suficiente à realização de concurso ou processo seletivo, mesmo se considerado apenas o período de duração da atual gestão da Prefeitura, que assumiu em janeiro de 2009, conclui-se pela manutenção da irregularidade da contratação temporária de agentes comunitários de saúde para a Estratégia de Saúde da Família.

2.2.1.2 Constatação

Estrutura inadequada de Unidade Básica de Saúde destinada à equipe de saúde da família do distrito de Sertãozinho.

Fato:

A infraestrutura do Posto de Saúde Sertãozinho (CNES nº 2154013) situado à Rua Florença dos Santos Silva, 147, no distrito de Sertãozinho, não oferece condições mínimas para o atendimento à população no serviço prestado pela Equipe de Saúde da Família - ESF Sertãozinho.

O principal fator de risco está no precário estado de conservação do imóvel onde funciona o Posto evidenciado pelos sinais externos de infiltração nas paredes, com acúmulo de mofo em diversas dependências. O Posto tem outros problemas estruturais relacionados a inexistência de abrigo de resíduos sólidos e de área de escovação anexa ao consultório odontológico, itens exigidos pela Resolução RDC ANVISA nº 50/2002 e pelo item 3 do Capítulo I da Política Nacional da Atenção Básica, aprovada pela Portaria GM/MS nº 648/2006.

O Posto de Saúde de Sertãozinho apresenta ainda outras irregularidades relacionadas à permanência de material de uso rotineiro estocado em caixas em contato direto com o chão, caixas de papelão adaptadas como lixeiras e a existência de obstáculos (degraus) que dificultam o acesso a pessoas portadoras de necessidades especiais.

Ressalta-se ainda que uma Agência dos Correios Comunitária está instalada no mesmo imóvel da unidade de saúde, ocupando espaço que poderia ser utilizado para adaptação dos itens, em desacordo com a Resolução RDC ANVISA nº 50/2002. Segundo informações obtidas no site dos Correios (www.correios.com.br), o endereço da AGC seria a Rua Bento Cândido Pires, porém o local correto de funcionamento é o Posto de Saúde de Sertãozinho situado à rua Florença dos Santos Silva.

Também o Posto de Saúde da Santa Cruz (CNES nº 6734707), situado à Travessa Antônio Marques da Silva, s/nº, no bairro Santa Cruz em Borda da Mata/MG, apresenta problemas de infraestrutura porque o consultório médico não possui sanitário anexo e não existe ambiente específico para abrigo de resíduos sólidos.

O Ministério da Saúde, por meio do "Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde -

UBS", orienta os gestores do SUS quanto ao planejamento, programação e elaboração de projetos para reforma, ampliação, construção ou até na escolha de imóveis para aluguéis de estabelecimentos ambulatoriais para UBS em que atuam equipes de Saúde da Família. Esse Manual segue os preceitos da Resolução RDC/ANVISA nº 50/2002, a qual preconiza que a estrutura física da UBS deve considerar adequações que permitam o acesso de pessoas com deficiência e pessoas com limitações como rampas de acesso e portas com dimensões ampliadas, além de coibir o acesso desnecessário de pessoas aos ambientes deve ser restringido com o objetivo de se conseguir maior controle de transmissão de infecção. Quanto à presença de mofo, este pode desencadear reações alérgicas no trato respiratório, na pele e nos olhos, além de crises de asma. Tal condição adversa de trabalho coloca em risco tanto a saúde dos pacientes quanto a dos profissionais que ali prestam serviços.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"A Secretaria Municipal de Saúde está pleiteando recursos junto ao Ministério da Saúde referente ao Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, sendo que o pré-projeto deverá estar cadastrado até o dia 29 de outubro de 2011, nos termos da Portaria 2.206 de 12 de setembro de 2011.

Assim, acreditamos que com a obtenção de recursos do Ministério da Saúde será possível corrigir as irregularidades, haja vista que pelo fato do Município reiteradamente ser coibido a assumir obrigações de outros entes, a disponibilidade de recursos próprios para tal investimento no momento é inexistente."

Análise do Controle Interno:

O Município não demonstrou nenhuma ação imediata e concreta para a solução do problema apontado, restringindo-se a manifestação de interesse de participar do "Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde" do Ministério da Saúde.

Por essa razão, permanece a constatação relativa à inadequação da estrutura da Unidade Básica de Saúde do distrito de Sertãozinho.

2.3. PROGRAMA: 1214 - Atenção Básica em Saúde

Ações Fiscalizadas
2.3.1. 0587 - ATENDIMENTO ASSISTENCIAL BaSICO NOS MUNICIPIOS BRASILEIROS Objetivo da Ação: Ampliar o acesso da população rural e urbana à atenção básica, por meio da transferência de recursos federais, com base em um valor per capita, para a prestação da assistência básica, de caráter individual ou coletivo, para a prevenção de agravos, tratamento e reabilitação, levando em consideração as disparidades regionais.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201113364	Período de Exame: 01/07/2009 a 30/06/2011
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Objeto da Fiscalização:	

Os municípios e o Distrito Federal, como gestores dos sistemas locais de saúde, são responsáveis pelo cumprimento dos princípios da Atenção Básica, pela organização e execução das ações em seu território, competindo-lhes, entre outros: I-organizar, executar e gerenciar os serviços e ações de Atenção Básica dentro do seu território; II-Incluir a proposta de organização da Atenção Básica e da forma de utilização dos recursos do PAB Fixo e Variável, nos Planos de Saúde; III-Inserir preferencialmente a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços, visando à organização sistêmica da atenção à saúde; IV-Organizar o fluxo de usuários; V-Garantir infraestrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (recursos materiais, equipamentos e insumos); VI-Selecionar, contratar e remunerar os profissionais de saúde. (As demais competências dos municípios constam da Portaria 648/2006).

2.3.1.1 Constatação

Falhas na operacionalização do Fundo Municipal de Saúde de Borda da Mata/MG.

Fato:

O Fundo Municipal de Saúde - FMS de Borda da Mata/MG está constituído formalmente por meio da Lei Municipal nº 1.014/1994, caracterizado como unidade gestora no orçamento municipal e inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ sob nº 11.303.623/0001-50 para atendimento ao estabelecido na Instrução Normativa RFB nº 1.183/2011, art. 5º, inciso X (matéria anteriormente disciplinada na IN RFB nº 1.005/2010, art. 11, inciso XI).

A Constituição Federal, art. 77, § 3º do ADCT, determina a movimentação dos recursos da saúde por meio de fundo especial de natureza contábil, devendo o Secretário de Saúde ser o ordenador de despesa do FMS para atender o princípio da direção única do SUS estabelecido na Constituição Federal, art. 198, inciso I e na Lei nº 8.080/1990, art. 9º, inciso III.

Nesse sentido, o FMS de Borda da Mata/MG está operacionalizado incorretamente porque o pagamento das despesas é autorizado pelo Prefeito, que assina cheques e autoriza transferências bancárias, cabendo à Secretaria de Saúde apenas assinar os empenhos como ordenadora de despesas. Tal fato caracteriza o Prefeito Municipal, Sr. Edmundo Silva Júnior, como o efetivo gestor do SUS no município, o que contraria a Constituição Federal, art. 198, inciso I e a Lei nº 8.080/1990, art. 9º, inciso III, e pode qualificar como políticas, e não técnicas, as decisões sobre o gasto público em saúde no município de Borda da Mata/MG.

Além disso, apesar do Fundo possuir CNPJ e deter a titularidade das contas bancárias onde são movimentados os recursos da saúde, toda a documentação fiscal comprobatória das despesas (notas de empenho, notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) é emitida em nome da Prefeitura Municipal de Borda da Mata/MG.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"A Prefeitura juntamente com a Secretaria Municipal de Saúde estará tomando as providências para adequar a operacionalização do FMS de acordo com os apontamentos realizados pela auditoria."

Análise do Controle Interno:

O Gestor se prontificou a adequar a operacionalização do FMS. Mantém-se a constatação devido ao fato de a Prefeitura não ter apresentado documentação comprobatória da efetiva

implementação das providências.

2.3.1.2 Constatação

Necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento municipal para a área de saúde.

Fato:

O sistema de planejamento da saúde em Borda da Mata/MG necessita de aprimoramentos para garantir a compatibilização das necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos no orçamento municipal. O planejamento é fundamental aos municípios para otimizar recursos escassos visando a obtenção de melhores resultados para o SUS no município, conforme determina a Lei nº 8.080/1990, art. 36.

O Plano Municipal de Saúde – PMS 2010-2013, pilar do sistema de planejamento em saúde de Borda da Mata/MG, deve ser aprimorado com a inclusão do levantamento dos recursos orçamentários previstos para o período de vigência do Plano, devidamente especificados por fonte (federais, estaduais, municipais), acompanhado da previsão de despesas necessários ao cumprimento das ações propostas, conforme determina a Portaria nº 3.332/2006, art. 3º, § 1º, inciso IV. Atualmente, as informações financeiras e contábeis integrantes do PMS restringem-se ao histórico do percentual do orçamento municipal destinado à saúde de 2004 a 2008, à descrição da distribuição orçamentária por área de atividade de saúde (sem citar valores financeiros) e à listagem das fontes de financiamento do Estado e da União (novamente sem citar valores financeiros). Portanto, o PMS de Borda da Mata/MG é omissos em relação ao financiamento e à aplicação dos recursos da saúde no município.

A Programação Anual de Saúde - PAS de Borda da Mata/MG para o exercício de 2011, instrumento que operacionaliza as intenções expressas no PMS, não está formalizada legalmente porque não identifica os responsáveis pela sua elaboração nem foi submetido ao conhecimento do Conselho Municipal de Saúde. Ressalta-se que, apesar de não haver previsão legal expressa de submissão da PAS ao Conselho, tal ato é fundamental à validade do instrumento, porque o CMS deve atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. Para exercer tais competências, o CMS necessita ter pleno conhecimento das ações e metas programadas pelo gestor municipal para o exercício.

O sistema de planejamento municipal precisa ainda ser aperfeiçoado em termos da definição de metas e indicadores para os objetivos, diretrizes e ações definidas no PMS e na PAS. As metas devem ser expressões quantitativas refletindo a situação futura pretendida e estabelecendo quantidades, prazos e, se possível, estimando os custos. Os indicadores, por sua vez, devem ser estabelecidos em formas de índices que permitam mensurar resultados e determinar o grau de cumprimento das metas estabelecidas.

No PMS e na PAS de Borda da Mata/MG, foram formuladas metas genéricas, não quantificadas e nem apazadas, que comprometem o planejamento por não identificar claramente o que se pretende fazer e qual o resultado se quer alcançar. Os indicadores apresentados também apresentam problemas por estar, em sua maioria, desvinculados da apuração do cumprimento das metas estabelecidas, inviabilizando o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelas ações planejadas e executadas, conforme estabelecido na Portaria nº 3.332/2006, art. 3º, § 1º, inciso III e art. 4º, § 1º; A título de exemplo, o quadro a seguir relaciona metas inconsistentes adotadas na PAS e no PMS que precisam ser adequadas.

--	--	--	--

Ação	Meta	Indicador	Inconsistências
Adquirir veículo para 5ª equipe de saúde da família	Adequar a ESF	100% das equipes de saúde da família com veículo.	Meta não estabelece quantos veículos serão adquiridos nem qual equipe será beneficiada, sendo que, se analisada fora do contexto, sequer permite a identificar que se trata da aquisição de um veículo.
Capacitar os ACS e PSF de acordo com o PDAPS	Qualificar os profissionais da ESF	Repassar a as oficinas do PDAPS a 100% dos ACS e PSF.	Meta e indicador não identificam como, quando, quantos e de que forma serão treinados os profissionais da ESF.
Realizar testagem de VDRL em 100% das gestantes	Prevenir a sífilis congênita.	Diminuir a incidência de sífilis congênita	Meta genérica e pouco objetiva, com características mais apropriadas a definição de objetivo ou ação. E Indicador não estabelece referência para avaliar a ação porque não define em quanto deve ser reduzida a incidência.
Realizar reuniões mensais em todas as UBS cobertas pela ESF com os usuários de saúde mental.	Atender ao máximo as demandas do processo saúde-doença em atuação conjunta com as ESF, buscando valorizar e consolidar a atenção primária como ênfase do serviço.	Reduzir as internações psiquiátricas hospitalares.	Meta genérica e pouco objetiva, com características mais apropriadas a definição de objetivo. Indicador não estabelece referência para avaliar a ação porque não define em quanto deve ser reduzida as internações.
Garantir a imunização conforme calendário vacinal vigente no Estado de Minas Gerais e realizar busca ativa	Manter os índices de cobertura vacinal	Fortalecimento das ações do programa de imunização.	Ação com características mais apropriadas a um objetivo, com meta genérica e pouco objetiva e indicador desvinculado da avaliação do cumprimento da ação.

Fonte: Programação Anual de Saúde de Borda da Mata/MG para o exercício de 2011.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"De acordo com a Portaria 3.176 de 24 de dezembro de 2008 (doc. 09) que aprova orientações acerca da elaboração da aplicação e do fluxo do Relatório Anual de Gestão, tais instrumentos são dinâmicos, de forma que os referidos instrumentos serão adequados de acordo com as orientações e apontamentos feitos pelos auditores."

Análise do Controle Interno:

Devido ao fato de a Prefeitura não ter apresentado documentação comprobatória da efetiva implementação de procedimentos para adequação dos instrumentos de planejamento municipais, a constatação será mantida.

2.3.1.3 Constatação

Processo deficitário de prestação de contas dos recursos transferidos fundo a fundo para a área da saúde.

Fato:

O Relatório Anual de Gestão - RAG apresentado pelo município, referente ao exercício de 2009, não atende aos requisitos legais exigidos para cumprir sua função como demonstrativo de prestação de contas sobre os recursos transferidos ao Fundo Municipal de Saúde – FMS, contrariando a Lei nº 8.142, art. 4º, inciso IV.

O Relatório é limitado em relação à apresentação dos resultados alcançados na execução do PMS 2010-2013 e da PAS 2011 porque se restringe a informar sobre o cumprimento ou não das metas estabelecidas, abstendo-se de qualquer análise, específica ou geral, sobre a execução das ações e/ou sobre os resultados alcançados durante o exercício de 2010, descumprindo a Portaria nº 3.176/2006, art. 6º, inc. II e art. 7º, inc. III e IV.

Em relação ao aspecto orçamentário-financeiro, o RAG 2010 de Borda da Mata/MG é inconsistente por não evidenciar os recursos orçamentários previstos e executados conforme exigido pela Portaria nº 3.176/2006, art. 6º, inc. III; por não apresentar o quadro sintético com o demonstrativo do orçamento, descumprindo a Portaria nº 3.176/2006, art. 7º, inc. II; e por não demonstrar o quantitativo de recursos financeiros próprios aplicados na saúde durante o exercício, contrariando o Decreto nº 1.651/1995, art. 6º, § 3º, inc. III. Ressalta-se que o Relatório apresenta um quadro com os valores dos recursos orçamentários, dos gastos no ano e da origem dos recursos por bloco de financiamento, sem identificação das fontes de informação, com baixo nível de detalhamento e com diversos campos em branco. Tais falhas frustram o uso desse instrumento como fonte de informação sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos da saúde no município.

Em decorrência disso, o RAG 2010 não permite correlacionar a disponibilidade de recursos financeiros durante o exercício às ações realizadas e resultados alcançados, impossibilitando a avaliação pormenorizada da execução físico-financeira, a análise dos indicadores adotados e a formulação de recomendações para o próximo período. Tais fatos demonstram o descumprimento das três vertentes estabelecidas para o RAG na Portaria nº 3.332/2006, art. 4º, § 3º.

O Relatório Anual de Gestão 2010, portanto, não comprova a aplicação dos recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o município de Borda da Mata/MG, descumprindo a Portaria nº 3.176/2008, art. 3º, caput.

Ressalta-se que o RAG é condição necessária à garantia da continuidade das transferências fundo a fundo dos recursos do Piso de Atenção Básica - PAB conforme estabelecido na Lei 8.142/1990, art. 4º, inciso IV.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"De acordo com a Portaria 3.176 de 24 de dezembro de 2008 (doc. 09) que aprova orientações acerca da elaboração da aplicação e do fluxo do Relatório Anual de Gestão, tais instrumentos são dinâmicos, de forma que os referidos instrumentos serão adequados de acordo com as orientações e apontamentos feitos pelos auditores."

Análise do Controle Interno:

Devido ao fato de a Prefeitura não ter apresentado documentação comprobatória da efetiva implementação de procedimentos que possam qualificar o Relatório de Gestão como instrumento de prestação de contas sobre os recursos transferidos ao Fundo Municipal de Saúde – FMS, nos moldes da Lei nº 8.142, art. 4º, inciso IV, a constatação será mantida, inclusive pelo caráter didático.

2.3.1.4 Constatação

Representantes dos usuários e dos trabalhadores sem legitimidade para atuação como Conselheiros de Saúde.

Fato:

O Conselho Municipal de Saúde de Borda da Mata/MG não está regularmente criado e instalado para atuação no município devido às inconsistências em sua lei de criação e à ilegitimidade dos atuais conselheiros para o exercício de suas funções.

A Lei Municipal nº 957, de 18/06/1992, ao criar o CMS, utilizou-se de dispositivos contrários aos normativos federais aplicáveis ao Sistema Único de Saúde - SUS, dentre os quais o estabelecimento, como competência do CMS, da execução de atividades de vigilância sanitária e epidemiológica e de oferta aos cidadãos de assistência e tratamento por meio de equipes multiprofissionais (art. 6º, inc. III e IV) e da duração limitada a um ano (art. 6º, § único). A composição do conselho, definida no art. 5º, considera 10 membros, sendo dois indicados pelo executivo municipal, dois pela Câmara Municipal, dois pelo Secretário de Saúde, dois pelos prestadores de serviço e dois pelas associações de bairro devidamente legalizadas. A lei define ainda que a Conferência Municipal de Saúde será convocada duas vezes ao ano e que será composta pelo Presidente da Câmara Municipal, pelo Secretário Municipal de Saúde e por quatro médicos em atividade no município (art.3º, §§ 1º e 3º).

Contrariamente ao determinado na Lei Municipal, a Lei nº 8.142/1990, art. 1º, define o Conselho de Saúde como órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, que atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde e estabelece que a Conferência Municipal de Saúde deve se reunir a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais do município. Além disso, a Conferência e o Conselho devem ter representação paritária dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos da sociedade conforme o § 4º do art. 1º da mesma Lei nº 8.142/1990.

Além das inconsistências apontadas no normativo municipal de criação do Conselho de Saúde, os atuais representantes dos usuários e trabalhadores não têm legitimidade para atuação como conselheiros de saúde em função da inexistência de registro formal que garanta a indicação pelos respectivos segmentos ou entidades, contrariando o determinado na Resolução CNS nº 333/2003, Terceira Diretriz, item IV. Tal falha decorre do fato de representantes dos usuários e trabalhadores terem sido eleitos em conferência de saúde, dando caráter pessoal a vaga no Conselho.

A Resolução CNS nº 333/2003, Terceira Diretriz, item III, é clara sobre o assunto quando define o conselho de saúde como a instância de participação da sociedade organizada no SUS, distribuindo as vagas destinadas aos usuários para as entidades conforme critérios de representatividade, de abrangência e de complementaridade do conjunto de forças sociais, no âmbito de atuação do Conselho de Saúde.

O CMS descumpre ainda a determinação da Resolução CNS nº 333, Quarta Diretriz, item V porque não há divulgação à população da ocorrência de reuniões, nem garantia de acesso do público ao plenário. A autonomia financeira do Conselho também está prejudicada pela

inexistência de dotação orçamentária específica para o CMS no orçamento municipal, conforme exige a Resolução CNS nº 333, Quarta Diretriz, caput.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

"Com relação às impropriedades contidas na Lei Municipal nº 957, de 18/06/1992, informamos que as medidas de adequação já estão sendo tomadas, lembrando que o Regimento interno por seu turno, já corrigiu algumas das distorções apontadas.

No tocante à ilegitimidade dos Conselheiros por ausência de registro formal garante a indicação pelos respectivos segmentos ou entidades, contrariando o determinado na Resolução CNS nº 333/2003 Terceira Diretriz, item IV.

Entendemos que tal apontamento deve ser totalmente desconsiderado.

Isto porque, não há nada mais democrático do que a eleição dos conselheiros de saúde, respeitando-se é claro a paridade.

No caso específico de Borda da Mata, por ocasião da realização da IV Conferência Municipal de Saúde, os 60 (sessenta) delegados inscritos decidiram (doc. 10) que a escolha dos conselheiros se daria por meio de eleição realizada no curso da própria conferência.

Ou seja, naquele momento, os representantes dos usuários e trabalhadores elegeram a Conferência Municipal de Saúde como sendo o "fórum próprio e independente", sendo que tal escolha é incontestável.

Ademais, cumpre salientar que todo o processo de eleição foi acompanhado por representantes da Gerência Regional de Saúde, conforme se depreende da leitura da Ata da IV Conferência Municipal de Saúde (doc. 11).

Saliente-se ainda que, se deve evitar a escolha de representantes sem a devida publicidade e participação popular, haja vista os critérios de impessoalidade que devem nortear tal escolha.

Com relação à ausência de divulgação das reuniões do Conselho, informamos que tal informação não procede, uma vez que os avisos são afixados na Secretaria Municipal de Saúde, na sede da Prefeitura Municipal e ainda, divulgada na Rádio Comunitária local.

Por fim, ressaltamos que com a realização da IV Conferência Municipal de Saúde, a participação popular foi fortalecida, indicando os novos rumos do Conselho Municipal de Saúde."

Análise do Controle Interno:

Em relação às impropriedades apontadas na legislação municipal, a Prefeitura não apresentou documentação comprobatória das medidas de adequação informadas na manifestação, obrigando a permanência desse apontamento, inclusive pelo caráter didático.

Quanto à designação das vagas no CMS, o Gestor entende ser correta a eleição dos representantes durante a Conferência Municipal de Saúde, afirmando que "não há nada mais democrático do que a eleição dos conselheiros de saúde" e que "tal escolha é incontestável".

Sobre esse assunto é clara a determinação da Terceira Diretriz da Resolução CNS nº 333/2003 no sentido de distribuir 50% das vagas para "entidades de usuários" (inciso II, alínea a), sendo que "a representação de órgãos ou entidades terá como critério a representatividade, a abrangência e a complementaridade do conjunto de forças sociais, no âmbito de atuação do Conselho de Saúde" (inciso III).

O objetivo dessas determinações é despersonalizar a vaga no Conselho, atrelando-a a entidade com representatividade junto à população, devendo a escolha das entidades, preferencialmente, ser

feita pelo poder legislativo local com base em decisão da Conferência Municipal de Saúde.

Portanto, mantém-se o entendimento sobre a precariedade da atuação do CMS e sobre a falta de legitimidade dos atuais conselheiros de saúde do município.

2.4. PROGRAMA: 0145 - Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros

Ações Fiscalizadas
2.4.1. 0145 - Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros Objetivo da Ação: Realização de gastos voltados à expansão da estratégia de Saúde da Família e da rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica resolutiva, de qualidade, integral e humanizada.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201114024	Período de Exame: 01/04/2011 a 30/06/2011
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.459.735,50
Objeto da Fiscalização: Licitações realizadas sem restrição de competitividade às empresas interessadas; materiais e serviços adquiridos a preços de mercado; recursos utilizados exclusivamente na atenção básica em saúde.	

2.4.1.1 Constatação

Restrição à competitividade em processo licitatório para aquisição de medicamentos.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Borda da Mata/MG emitiu em 11/01/2011 o edital do Pregão Presencial nº 001/2011 cujo objeto foi a “*aquisição de medicamentos (éticos, genéricos e similares)*” por meio de registro de preços para futura e possível aquisição tendo como critério de julgamento a aplicação do maior desconto sobre o Preço de Fábrica divulgado na Tabela da ABCFARMA.

O documento que originou o processo licitatório, emitido pela Secretária Municipal de Saúde em 10/01/2011, consultava a “*possibilidade de contratação de empresa para possível fornecimento de medicamentos para manutenção do departamento de Saúde*”, porém, não informava os medicamentos que seriam fornecidos e as respectivas quantidades estimadas. Depreende-se, nesse sentido, que a estimativa de impacto orçamentário, emitida pelo contador em 10/11/2011 considerou um valor de R\$300.000,00 para a despesa com base apenas nas informações financeiras, desconsiderando qualquer estimativa técnica da área de saúde para definição dos medicamentos a serem adquiridos.

O Pregão Presencial nº 001/2011, portanto, não definia claramente o seu objeto porque não especificava/estimava os medicamentos que seriam adquiridos e as respectivas quantidades, descumprindo o próprio Decreto Municipal nº 2.116, de 28/07/2010, que impõe ao edital de licitação para Registro de Preços a “*especificação/descrição do objeto, explicitando o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para a caracterização do bem ou do serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas*” (art. 9º, inc I) e a “*estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro*” (art. 9º, inc II) assim como “*a quantidade mínima de unidades a serem cotadas por*

item” (art. 9º, inc III).

O julgamento das propostas dos possíveis licitantes com base na aplicação do maior desconto sobre a tabela de preços da ABCFARMA, sem apresentar uma estimativa de quais e quantos medicamentos seriam adquiridos, restringiu a competitividade do certame porque impôs, de forma implícita, a qualquer interessado a obrigatoriedade de fornecer todos os medicamentos integrantes da Tabela ABCFARMA, que possui mais de 15.000 apresentações de medicamentos vendidos no Brasil. Ressalta-se que a ABCFARMA, conforme consta no site www.abcfarma.org.br, é a Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico, entidade civil, de fins não lucrativos, que edita mensalmente a Revista ABCFARMA, distribuída exclusivamente para os associados da ABCFARMA.

Além disso, o Edital não estabelece o mês de referência da Tabela ABCFARMA que será usada quando da solicitação dos medicamentos aos licitantes vencedores para definir o preço dos itens pela aplicação do desconto pactuado na Ata de Registro de Preços.

A restrição à competitividade do Pregão nº 001/2011 ficou caracterizada pelo fato que houve redução do número de licitantes a apenas três empresas quando comparado com o Pregão Presencial nº 014/2010 (também realizado pela Prefeitura Municipal de Borda da Mata para aquisição de medicamentos, mas que utilizou o critério de julgamento do menor preço por item, ou seja, as empresas podiam apresentar propostas apenas para alguns itens que interessassem fornecer, e as quantidades estavam definidas previamente para permitir a cotação adequada dos valores propostos), que contou com a participação de oito empresas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de correspondência, datada de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata/MG apresentou a seguinte manifestação:

"À primeira vista, os apontamentos podem parecer apropriados, contudo quando confrontados com a atual realidade, restará demonstrado que, não há como licitar de forma diferente, senão vejamos.

Em que pese a definição por parte do Ministério da Saúde dos Grupos de medicamentos que compõem a Assistência Farmacêutica e a partição de responsabilidades entre os entes federados, fato é que tal normatização juntamente com outros é solenemente desconsiderada pelo Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público.

Isto porque, insistem os mesmos na solidariedade estatal no tocante à prestação de serviços de saúde integral à população, de sorte que, constantemente o Município de Borda da Mata é compelido a assumir obrigações, entre elas, a dispensação de medicamentos, de responsabilidade da União e do Estado.

Ressalte-se ainda que, tais ordens judiciais na sua totalidade, exigem seu cumprimento em prazo exíguo, de forma que o Município teria que recorrer à Dispensa de Licitação com fulcro no inciso IV do art. 24 da lei nº 8.666/93, adquirindo em função da urgência medicamentos com preços bem acima do mercado.

Assim, diante da impossibilidade de se prever quantos e quais medicamentos o Município poderá ser obrigado a fornecer, a melhor solução que se apresenta é recorrer ao Registro de Preços do maior desconto sobre a referida Tabela.

É o que chamamos de uma “licitação tampão”.

A mesma não tem por objetivo a aquisição dos medicamentos de responsabilidade do Município, em que pese em função dos sucessivos atrasos por parte do Estado no envio dos medicamentos do componente básico da assistência farmacêutica, fato esse já constatado por essa auditoria.

Quanto à suposta restrição, a mesma não existe uma vez que qualquer distribuidor de medicamentos tem acesso aos medicamentos constantes na tabela.

No que se refere à Tabela, é utilizada a que estiver em vigor na data da compra.

Salientamos que tal prática, em função da citada judicialização, é prática comum nas Prefeituras. Para corroborar citamos alguns processos similares obtido em pesquisa na internet:

- *Prefeitura Municipal de Matheus Leme Minas Gerais – Pregão Presencial nº 042/2011 PR nº 0211/2011.*
- *Fundação Municipal de Saúde do Município de Bituruna, Paraná – Processo nº 09/2010 Pregão Presencial nº 07/2010.*
- *Prefeitura de Afonso Cláudio, Espírito Santo - Pregão Presencial nº 006/2011.*
- *Prefeitura de Ribeirão Corrente, São Paulo, Pregão Presencial nº 01/2011.*
- *Fundo Municipal de Saúde de Tobias Barreto, Pregão Presencial nº 013/2011.*

Destaque-se ainda que, no portal da Confederação Nacional de Municípios estão disponibilizados editais semelhantes conforme pode ser comprovado nos endereços abaixo:

- <http://portal.cnm.org.br/sites/9200/9255/licitacoes/PregaoPresencial09-2010.pdf>
- http://portal.cnm.org.br/sites/9600/9652/EDITAL_pregao001.pdf

Pela legalidade do procedimento tem se manifestado as cortes de contas:

- http://www.tce.to.gov.br/PAUTA_APREC/userfiles/Deceb847fac04c174ddd02ddbdc9e61e6t

Destaca-se ainda que, por exemplo, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo realizou o PREGÃO PRESENCIAL FEDERAL 59/2009 que tinha por objeto o “... Registro de Preços, com o maior percentual de desconto sobre a tabela divulgada pela ABCFARMA, para fornecimento de medicamentos para o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP.

2 – Será(ão) aceito(s) medicamento(s) de referência ou genérico(s), conforme definidos pela Lei n.º 9.787/99.”

Por fim, por seu caráter emblemático citamos o Pregão Presencial nº 09/2008 realizado pela Fundação Nacional de Saúde - Ministério da Saúde nos mesmos moldes da licitação realizada pela Prefeitura de Borda da Mata.

Logo, resta comprovado que longe de ser ilegal, a forma é adotada por todos as esferas de governo.

Desta forma, pugna pela desconsideração do apontamento.”

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura Municipal alegou que, “diante da impossibilidade de se prever quantos e quais medicamentos o Município poderá ser obrigado a fornecer”, optou-se pelo Registro de Preços por meio de Pregão do tipo maior desconto sobre a tabela da ABCFARMA, afirmando que “a mesma não tem por objetivo a aquisição dos medicamentos de responsabilidade do Município” e que a “suposta restrição” não existe porque “qualquer distribuidor de medicamentos tem acesso aos medicamentos constantes na tabela”. Esta última afirmação é desmentida pelo site da ABCFARMA (www.abcfarma.org.br,) que informa que a Revista ABCFARMA, contendo a tabela de medicamentos, é distribuída exclusivamente para os seus associados, restringindo o acesso de interessados aos valores praticados na contratação. Ademais, permanece ainda a restrição à competitividade imposta pela exigência implícita de fornecimento de todos os medicamentos integrantes da Tabela ABCFARMA (que possui mais de 15.000 apresentações) decorrente da não apresentação no Edital de uma estimativa dos medicamentos que seriam adquiridos.

Em relação à alegação de que o Pregão nº 001/2001 não teria como objetivo a aquisição de medicamentos sob responsabilidade do município, essa é desmentida pelo próprio objeto estabelecido para o Edital do Pregão (Cláusula II), que definia serem os medicamentos para

atendimento “a necessidade da Administração Municipal” e de uso da Secretaria Municipal de Saúde. Cabe ainda afirmar que a a previsão da demanda de medicamentos do município é, ao contrário do afirmado pelo Gestor, previsível, sendo passível de ser realizada com base na avaliação de dados históricos e de uma análise de tendências da distribuição de medicamentos no município, atividades que fazem parte da rotina do profissional farmacêutico.

No caso específico de demandas judiciais, que exigem cumprimento em prazo exíguo, não há necessidade de alteração na metodologia de aquisição de medicamentos do município porque a Lei nº 8.666/1993, art. 24, inciso IV, permite a dispensa de licitação sob argumento da emergência necessária ao atendimento. Ressalta-se que, ao contrário do afirmado pela Prefeitura Municipal, tal procedimento não implica em aquisição com “preços bem acima do mercado” porque a dispensa, necessariamente, deve ser precedida de consulta prévia a um mínimo de três fornecedores de forma a garantir o atendimento ao inciso III, § Único, art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Nesse sentido, em relação à alegação de que a licitação com base no maior desconto sobre a tabela da ABCFARMA consegue melhores preços de aquisição, o quadro a seguir compara os preços obtidos nos Pregões nº 14/2010 (tipo menor preço por item) e nº 001/2011 (tipo maior desconto na tabela ABCFARMA), demonstrando, exemplificadamente, que tal assertiva não é verdade absoluta.

Comparativo dos valores unitários dos medicamentos Adquiridos por meio de licitação.				
Medicamentos	Unidade	Valor (em R\$) Pregão 14/10 (A)	Valor (em R\$) Pregão 01/11 (B)	% (A/B)
Atenolol 50mg	comp.	0,0140	0,0786	561%
Carbamazepina 200mg	comp.	0,0400	0,0617	154%
Dexametasona 1mg/g creme	unidade	0,6900	1,6918	245%
Hidroclorotiazida 25mg	comp.	0,0120	0,0366	305%
Metformina cloridrato 850mg	comp.	0,0290	0,0832	287%
Omeprazol 20mg	cápsula	0,0780	0,1423	182%

Por fim, a apresentação pela Prefeitura de Borda da Mata de uma listagem de processos, teoricamente semelhantes ao Pregão nº 001/2011, realizados por outros municípios nada acrescenta ou justifica em relação à questão, assim como a Resolução do TCE/TO tem caráter específico, sendo aplicável ao procedimento licitatório que foi objeto de análise, não podendo ser estendido ao presente caso. Portanto, não foram considerados nesta análise.

Por todo o exposto, mantém-se o entendimento sobre a restrição à competitividade em processo licitatório para aquisição de medicamentos.

2.5. PROGRAMA: 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Ações Fiscalizadas
2.5.1. 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos Objetivo da Ação: Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201113170	Período de Exame: a
Instrumento de Transferência: Convênio	555963
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 101.031,60
Objeto da Fiscalização: Construção de módulos sanitários, banheiro, privada, tanque séptico, sumidouro (poço absorvente), instalações de reservatório domiciliar de água, tanque de lavar roupa, lavatório, pia de cozinha, ligação à rede pública de água, ligação à rede pública de esgoto, dentre outras.	

2.5.1.1 Constatação

Irregularidades generalizadas na realização das obras de melhorias sanitárias.

Fato:

Em inspeção física ao local das obras, no dia 30/08/2011, foram visitados 15 beneficiários. Destes, apenas 9 imóveis puderam ser vistoriados. Verificou-se que todos foram executados de forma diferente daquela prevista no projeto básico, tendo em vista que:

- a) foram incorporados à edificação com aproveitamento de paredes existentes;
- b) apresentavam diferentes dimensões, todas as portas foram executadas em compensado de madeira;
- c) todas as janelas de basculante sem vidro;
- d) todos os módulos encontravam-se sem passeio;
- e) 7 módulos não apresentavam pintura;
- f) todos os módulos apresentavam torneiras de plástico ao invés de torneiras de metal;
- g) nenhuma pia foi colocada, apenas um dos imóveis possuía um tanque e mesmo assim mal instalado.

Desta forma, pode-se afirmar que os banheiros foram mal executados, com a utilização de materiais de baixa qualidade.

Nos processos disponibilizados pela Funasa, consta que foi realizada uma visita técnica ao local por um funcionário daquela Fundação, no período de 16 a 18/03/2008.

Foram então emitidos os seguintes documentos: Relatório de Visita Técnica nº 01, datado de 26/01/2009, seguido de Relatório Complementar, datado de 30/01/2009.

Nestes documentos foram informados as seguintes impropriedades, de acordo com a avaliação do técnico da FUNASA:

- 1- Não constou da documentação apresentada as medições efetuadas e nem a formalização da fiscalização pela Prefeitura, embora o gestor tenha informado que um engenheiro fiscalizava as

obras sem a devida formalização.

2- Foram visitados 8 módulos sanitários. Todos eles apresentaram impropriedades insanáveis, pois foram executados em desacordo com o projeto básico, com banheiros colados a paredes existentes, aproveitamentos de cômodos já existentes nas residências, falta de reboco no teto, uso de basculantes e alguns sem o vidro; pintura em caiação e outros sem pintura alguma; uso de torneira plásticas ao invés de torneiras de metal, na maioria dos módulos não foram instaladas a pia e o tanque, etc.

3- Discrepâncias observadas por meio da confrontação entre os materiais previstos na planilha orçamentária e relação de bens apresentados e notas fiscais:

a) relação de bens previstos na planilha e não adquiridos:

- 40 portas de metalon, 40 tanques e 40 pias de cozinha em fibra de vidro ou mármore sintético, 40 reservatórios de polietileno ou fibra de 250 l e 40 kits cavalete;

- 5,60 m² de cobogó cerâmico, 25 unidades de selim p/ ligação de esgoto e 15 unidades de manilha conc. DN 1,00 m.

b) relação de itens adquiridos não constantes da planilha orçamentária:

-40 janelas 60x80x53 ; 240 quilos de rejunte flex platina; 240 m² piso esmaltado; 20 m² de revestimento esmaltado; 8 caixas d'água cilíndricas de 500 l; 32 caixas de polietileno; 40 chuveiros elétricos; 120 caixas de luz.

c) materiais adquiridos além do necessário:

- 40 engates plásticos; 160 parafusos p/ vaso sanitário; 120 rolos de veda rosca; 40 dobradiças, 11 sacos de cimento; 264 quilos de cal hidratada; 4.338 tijolos (equivalentes a 347 m² de alvenaria); 4.630 lajotas H 07x20x30 e 53 m de viga treliçada H 08.

Ressalta-se ainda que, pela confrontação feita pelo fiscal da FUNASA, pela análise da documentação apresentada e pela situação encontrada quando da inspeção realizada, a equipe de fiscalização da CGU observou o seguinte:

1) Substituição das portas de metalon, previstas, por portas de em compensado de madeira, de qualidade inferior, conforme verificada na inspeção, muito embora não constaram das notas de aquisição;

2) Bens adquiridos em quantidade maior que o necessário, incompatível para a execução dos módulos sanitários, como exemplo, 4380 lajotas e 53 m de vigas treliçadas resultando no valor a maior de R\$ 1.200,35 e 4.338 tijolos no valor R\$ 3.774,06;

3) Descompasso entre os pagamentos efetuados: a obra teve seu início em dezembro de 2006, conforme pagamentos efetuados à empresa fornecedora de mão de obra. No entanto, a compra de materiais somente ocorreu a partir de março de 2007, tendo em vista que a homologação do referido processo licitatório para compra de materiais ocorreu somente em 05/03/2007, 4 meses após o início das obras.

4) Da análise da documentação apresentada não foram identificadas as medições e nem documentação que comprovasse a existência de fiscalização da prefeitura no decorrer das obras.

5) Não foi apresentada documentação comprovando a execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social.

O citado relatório não aprovou a liberação da 3ª parcela de recursos e recomendou a instauração de Tomada de Conta Especial.

Foi então aberto o Processo nº 25190.029.930/2009-22 referente a Tomada de Contas Especial - TCE, autuado em 25/06/2009.

Neste contexto, novamente foi designado um servidor da Funasa para realização de uma visita técnica final, que foi realizada no período de 30/11 a 04/12/2009 e que resultou no Relatório de Visita Técnica Final, de 07/12/2009 e Parecer Técnico Final, de 07/12/2009, que relacionou as informações descritas abaixo.

Na época, foram visitados todos os imóveis beneficiados pelo programa e constatado que foram construídos 27 módulos sanitários/obras parciais em banheiros. Houve substituição de 7 nomes da relação original aprovada. Embora não formalizada, esta alteração ocorreu por razões técnicas e os novos beneficiários eram famílias de baixa renda, fazendo jus ao benefício. No entanto, as obras não seguiram o projeto e especificações aprovados, notadamente as medidas dos banheiros. Não foram executados o passeio externo, instalações de tanque de lavar roupa, caixa de espuma, pia de cozinha, caixa de gordura, kit cavalete para a ligação à rede de água, placa de concreto para base de sustentação da caixa d'água, pintura externa das paredes dos banheiros e barrado liso no interior dos banheiros. Foram instaladas portas de madeira compensada lisa ao invés de por veneziana de metalon. A maior dos banheiros foi construída com aproveitamento de paredes das casas. Foram instaladas torneiras de plástico ao invés de torneiras de metal nos lavatórios. Os itens não executados de cada módulo sanitário tiveram seus valores descontados. Constatou-se assim que parte dos materiais empregados não foram de boa qualidade assim como o serviço executado. Concluiu-se, portanto, que os objetivos do convênio foram parcialmente atendidos tendo em vista que, mesmo com as falhas apontadas, proporcionou a melhoria da condição de vida da população atendida. Quanto ao cumprimento do objeto, houve baixa execução física o que correspondeu à execução física de 30,97%.

Em 20/07/2011 foi emitido o Relatório do Tomador de Contas, no qual entendeu-se que foram esgotadas as providências administrativas com vistas ao ressarcimento do dano ao Erário no âmbito da Superintendência Estadual da FUNASA/MG, sendo então encaminhado à Auditoria Interna/COTCE para providências de sua alçada.

Desta forma, verificou-se a execução do Convênio em desacordo com as normas estabelecidas no art. 22 da IN STN nº01/1997.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

No tocante aos apontamentos de fls. 32 a 34, informamos que no dia 29 de julho de 2009, o Município tomou a iniciativa de por meio de ação Civil Pública buscar o ressarcimento dos valores gastos indevidamente pelo ex-prefeito Benedito Cobra Filho.

A referida ação em curso na Comarca de Borda da Mata sob o número 008309015669-2 já está com audiência de instrução e julgamento marcada para o próximo dia 25 de outubro.

Isto posto, as irregularidades apontadas não podem ser atribuídas a atual gestão, sendo que tampouco o Município pode ser penalizado, vez que as medidas judiciais cabíveis já foram tomadas.

Para comprovar o alegado, anexamos todos os andamentos processuais do citado processo. (doc.

18)".

Análise do Controle Interno:

Fica mantido o ponto tendo em vista que não houve manifestação do gestor responsável, à época, acerca do fato apontado. Ressalta-se que já foi instaurado o processo de Tomada de Contas Especial conforme relatado no fato acima.

3. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Na Fiscalização realizada, a partir de Sorteios Públicos de Municípios, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as seguintes Ações, no período de 01/01/2009 a 10/11/2011:

- * Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
- * Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)

Relação das constatações da fiscalização:

3.1. PROGRAMA: 1335 - Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família

Ações Fiscalizadas
3.1.1. 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família Objetivo da Ação: Transferir recursos financeiros aos estados e municípios com propósito de assegurar os recursos para a melhoria do desempenho da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF).

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201113906	Período de Exame: 01/01/2010 a 30/06/2011
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 39.947,27
Objeto da Fiscalização: Recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) incluídos no orçamento municipal e aplicados na melhoria da gestão do Programa Bolsa Família (nas áreas da saúde, educação e assistência social), e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).	

3.1.1.1 Constatação

Recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD sem utilização.

Fato:

Nos exercícios de 2010 e 2011, o município de Borda da Mata recebeu os montantes a seguir relacionados, referentes aos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD:

Exercício	Montante Recebido (R\$)	Valor das Despesas Efetuadas (R\$)
2010	16.088,68	322,89
2011*	7.145,73	-
Total	23.234,41	322,89

*Recursos recebidos até 07/07/2011, correspondentes a cinco parcelas do IGD.

Os recursos foram consignados no orçamento do município em rubrica própria. Entretanto, os gastos efetuados em 2010 corresponderam ao pagamento de duas contas telefônicas e a um abastecimento de combustível apenas, no total de R\$322,89. Em 2011, não foram realizadas despesas.

Registra-se que o saldo da conta específica do IGD (conta corrente nº 9.560-5, da agência 1657-8 do Banco do Brasil) era de R\$34.447,62 em 31/07/2011.

Não obstante a existência de recursos em conta, o gestor do Bolsa Família não estava efetuando sua utilização adequada, na melhoria da gestão do Programa ou no oferecimento de ações complementares e atividades de apoio às famílias beneficiárias, conforme constatado pela equipe de fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número, de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

“Em 2009 foi adquirido um veículo gol, dois computadores, mesas, cadeiras. No exercício de 2010 aguardávamos a implantação do CRAS, onde seriam utilizados os recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD. Devido a problemas de adequação de Leis Municipais, não conseguimos ainda mudar o nível de Gestão para podermos implantar o CRAS, impossibilitando a execução total do orçamento.

Já promovemos a alteração da Lei do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e estamos aguardando a aprovação das alterações nas Leis do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social.

Quanto ao não implemento de programas ou ações complementares do Bolsa Família, justifica-se devido: a não implantação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e falta de recursos físicos e humanos.

Ressaltamos que, como já dito, está em tramitação na Câmara de Vereadores, as alterações nas Leis que dispõem sobre a Assistência Social para posterior instalação do CRAS.”

Análise do Controle Interno:

O gestor reconheceu o fato e apresentou as providências a serem adotadas visando sanar o ocorrido. Entretanto, mantém-se a constatação, haja vista a necessidade da continuidade das ações até que os recursos do IGD voltem a ser aplicados em prol dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

3.1.1.2 Constatação

Documentação comprobatória das despesas realizadas sem a identificação de que os recursos aplicados são oriundos do Índice de Gestão Descentralizada - IGD.

Fato:

Na documentação comprobatória (notas fiscais e recibos) das despesas realizadas com recursos do Índice de Gestão Descentralizada - IGD, relativas ao período entre 01/01/2009 e 30/06/2011, não há qualquer identificação de que os gastos foram custeados com os repasses de recursos relativos ao referido índice. A inexistência de identificação da origem dos recursos aplicados, na documentação comprobatória das despesas, além de contrariar o princípio da transparência pública, permite que um mesmo documento seja apresentado em mais de uma prestação de contas, sendo utilizado para comprovar gastos em mais de um programa e/ou fonte de recursos.

Ademais, a documentação comprobatória das despesas realizadas em apoio à gestão do Programa Bolsa Família nos entes federados deve identificar os recursos financeiros dele originários, consoante exigência do parágrafo único do art. 11-I do Decreto Federal nº 5.209/2004.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

“Foi verificada a documentação, e acordado com o setor de Contabilidade/ Finanças, que toda documentação Comprobatória (Notas Fiscais e Recibos) de despesas com recursos do I.G.D. será identificada com carimbo próprio.”

Análise do Controle Interno:

O gestor reconheceu o fato e apresentou as providências a serem adotadas visando sanar o ocorrido. Mantém-se a constatação, haja vista que as medidas para a identificação da origem dos recursos aplicados na documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos do IGD ainda não haviam sido implementadas.

Ações Fiscalizadas
3.1.2. 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)
Objetivo da Ação: Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201113844	Período de Exame: 01/01/2009 a 30/06/2011
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.642.450,00
Objeto da Fiscalização: Renda per capita das famílias beneficiárias em conformidade com a legislação do Programa Bolsa Família (PBF); cumprimento do calendário de vacinação das crianças menores de 7 (sete) anos; beneficiários recebendo o benefício; disponibilização de serviços e estruturas institucionais; relação de beneficiários divulgada; procedimentos de cadastramento e de atualização cadastral devidamente executados; programas/ações complementares ao PBF implementados; registro da frequência no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar - "Projeto Presença" em conformidade com os diários escolares; Órgão de Controle Social do PBF atuante.	

3.1.2.1 Constatação

Instância de Controle Social - ICS não cumpria suas funções de controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família.

Fato:

Mediante a análise da documentação apresentada pela Assistência Social e entrevista com o presidente da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família - ICS, verificou-se que a referida Instância foi constituída, por meio do Decreto nº 2031/2009, de 17/11/2009, mas não vinha desempenhando as funções de controle e acompanhamento do Programa previstas no art. 8º da IN/MDS nº 01, de 20/05/2005, conforme demonstrado a seguir:

- a ICS não conhecia a lista dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades e não analisava o resultado e as repercussões do acompanhamento do cumprimento de condicionalidades no município;
- no que se refere ao cadastramento das famílias, a ICS não procurava identificar potenciais beneficiários do programa e não solicitava ao poder público municipal seu cadastramento, tampouco conhecia e analisava os dados cadastrais dos beneficiários ou o processo de cadastramento das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico;
- a ICS não procurava acompanhar e estimular a integração e a oferta de programas e ações complementares ao Programa Bolsa Família - PBF, que pudessem favorecer a emancipação das famílias beneficiárias do PBF.

Destaca-se que, embora disponibilizasse à ICS computadores e o espaço físico da Secretaria Municipal de Assistência Social, oferecendo meios ao funcionamento regular da referida instância, o gestor local do Bolsa Família não colocava à disposição da mesma o acesso às informações necessárias ao cumprimento de suas atribuições, tais como a base atualizada do CadÚnico e a relação de famílias que descumpriram as condicionalidades do Programa.

Após sua formalização em novembro de 2009, a ICS realizou apenas quatro reuniões, duas delas para aprovação da prestação de contas anual. Em nenhuma delas foram tratadas questões diretamente relacionadas aos beneficiários do PBF.

Desse modo, não ficou evidenciado o cumprimento, pelo gestor local do Bolsa Família, do art. 29 do Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, e do inciso I da Cláusula Segunda do Termo de Adesão ao PBF e CadÚnico, aprovado pela Portaria MDS nº 246/2005.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número, de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

“O Conselho não teve a atuação necessária devido à falta de secretária executiva e capacitação de conselheiros. Para o exercício de 2012 está previsto orçamentariamente a capacitação do Conselho Municipal nos termos da Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de Outubro de 2010.”

Análise do Controle Interno:

O gestor reconheceu o fato e apresentou as providências a serem adotadas visando sanar o ocorrido. Salienta-se a importância de se criar os meios para que a ICS desempenhe as funções de controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família.

3.1.2.2 Constatação

Acompanhamento precário das condicionalidades da área de educação do Programa Bolsa Família.

Fato:

O cotejamento entre os dados extraídos do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar - Projeto Presença e os diários de frequência escolar de 70 alunos, selecionados por amostragem dentre as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, concomitante à realização de entrevistas junto a servidores das unidades de ensino do município e da Secretaria Municipal de Educação, revelou as seguintes inconsistências no acompanhamento das condicionalidades da área de educação:

a) Verificou-se que a criança de NIS 20639836997, aluna da Escola Estadual Lauro Afonso Megale, não frequentava mais a escola, por ter sido transferida em 30/03/2011, segundo informações prestadas por funcionário da referida unidade escolar.

Destaca-se que, no município de Borda da Mata/MG, não houve a designação de um técnico responsável pelo acompanhamento das condicionalidades da área de educação do Programa Bolsa Família, contrariando disposição do inciso I do art. 6º da Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3789/2004. O responsável por incluir os dados no sistema era o Secretário de Assistência Social, o qual acumulava a função com a de gestor do PBF. Pelo que informou, ele apenas registrava os dados encaminhados pelos responsáveis das escolas cuja inserção das frequências no Projeto Presença não era feita nas próprias unidades escolares. Entretanto, não havia a preocupação de acompanhar e confirmar as informações fornecidas.

b) Mediante a análise dos diários de classe dos meses de abril e maio de 2011, constatou-se que sete alunos apresentaram, em pelo menos um mês, frequência inferior à mínima exigida pelo Programa. A despeito de não terem cumprido a condicionalidade da área de educação, os dados extraídos do Projeto Presença apontavam que os referidos alunos foram registrados no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar como assíduos pelo gestor municipal do PBF. O quadro a seguir detalha os casos dos alunos com frequência inferior à exigida e com os registros inconsistentes no supramencionado sistema:

Escola	NIS do aluno	Frequência de abril (%)	Frequência de maio (%)	Referência
EE Lauro Afonso Megale	20646688965	83,33	82,14	Diários de Português e Matemática
	20325766341	87,5	75	
	16604668704	92,85	73,68	
	16620400834	62,5	88,88	
EM Profa Diva Ribeiro dos Santos	16620418911	84,21	82,61	Diário Único
EM Francisco de Souza Costa	16228530241	84,21	60,87	Diário Único
	16444705992	94,74	82,61	

Diante das ocorrências apontadas, constataram-se fragilidades no acompanhamento da frequência escolar em Borda da Mata, que denotavam inobservância ao disposto nos artigos 4º e 6º da Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004.

c) Tendo em vista a sistemática de apuração da frequência adotada pelo município, em alguns casos não havia evidências de que os dirigentes dos estabelecimentos de ensino tivessem acompanhado a frequência dos alunos beneficiários do PBF e, conseqüentemente, adotado medidas para o restabelecimento da frequência mínima nos casos de descumprimento da carga horária mínima exigida pelo Programa.

d) Não foram constatadas evidências de que eram desenvolvidas ações de mobilização e sensibilização das famílias para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, no âmbito da educação, contrariando o disposto no art. 6º, VIII, da Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004.

Salienta-se que a existência de casos de alunos com frequência inferior ao limite mínimo previsto pelo Programa ou, de igual gravidade, de alunos não localizados nas escolas registradas no Projeto Presença e, desse modo, sem estarem submetidos ao acompanhamento da frequência, deveria ser averiguada pelo gestor municipal do PBF, haja vista que a primeira situação caracteriza descumprimento de condicionalidade definida no art 3º da Lei nº 10.836/2004 e que a segunda representa potencial descumprimento. Para tais casos, a Portaria GM/MDS nº 321/2008 prevê, entre outros, os seguintes efeitos, a serem aplicados de forma sucessiva:

- advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;
- suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento;
- suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento; e
- cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento.

A constatação ora relatada contraria essencialmente as regras do Bolsa Família, a exemplo das disposições contidas no art. 3º da Lei Federal nº 10.836/2004 e no art. 27 do Decreto Federal nº 5.209/2004, além de comprometer o atingimento dos objetivos básicos do Programa, mormente o listado no inciso I do art. 4º do referido Decreto.

A seguir, são transcritos trechos dos normativos que foram descumpridos pelo gestor do Programa Bolsa Família de Borda da Mata:

- Lei Federal nº 10.836/2004:

“Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”.

- Decreto Federal nº 5.209/2004:

“Art. 27 As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a: (...)”

“Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28”.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação ao Acompanhamento precário das condicionalidades da Área de Educação do Programa Bolsas Família, têm a justificar que a frequência escolar é lançada a partir das

informações fornecidas pelas Secretarias das Escolas nos formulários do projeto presença do MEC.

Ocorre que, em 02/09/2009 houve uma mudança de gestor na Diretoria de Assistência Social, sendo que os lançamentos até então realizados pela Secretaria de Educação passaram para a responsabilidade do Diretor de Assistência Social – Gestor do P.B.F.

Por conta de tal transição, alguns erros de lançamento ocorreram, sendo que a diferença entre estas informações e as constantes nos diários de classe está sendo objeto de verificação e melhoria da sistematização das informações.

Por outro lado, informamos que a partir de abril de 2011 a secretaria da Educação voltou a assumir as condicionalidades das Escolas Municipais e já está acordado que a Secretaria de Educação fará o acompanhamento das condicionalidades na sua totalidade a partir de Outubro de 2011.”

Análise do Controle Interno:

O gestor não questionou as falhas apontadas e apresentou as providências a serem adotadas visando sanar o ocorrido. Salienta-se a importância de se promover o acompanhamento apropriado das condicionalidades da área de educação bem como a intervenção adequada junto às famílias dos alunos beneficiários.

3.1.2.3 Constatação

Falta de comunicação da CAIXA ao gestor municipal sobre reiteradas ausências de saques por parte de beneficiários do Programa Bolsa Família, ocasionando cancelamento automático de benefícios.

Fato:

Dentre as 40 unidades familiares que compunham a amostra visitada, cinco (12,5% da amostra) tiveram (ou estão em vias de ter) seu benefício cancelado por “reiterada ausência de saques”. Os NIS dos titulares dos benefícios para os quais se verificou esta situação estão apresentados a seguir:

- 1) NIS 10.793.498.969 – segundo a beneficiária, o último saque ocorreu há mais de dois anos. À época, foi informada que seu benefício havia sido cancelado.
- 2) NIS 12.059.837.784 – segundo a filha da beneficiária, a mãe nunca recebeu o benefício, nem o cartão magnético para seu saque. Observe-se também que as informações do cadastro não condizem com a real situação da família, uma vez que a criança e a mãe não compõem a mesma unidade familiar da avó, a beneficiária.
- 3) NIS 20.350.871.072 – segundo a beneficiária, ela não recebe o benefício há quase um ano e não tem mais o cartão do Bolsa Família.
- 4) NIS 12.142.102.699 – segundo o beneficiário, ele nunca recebeu o benefício, tampouco o cartão do Bolsa Família. De fato, em maio, junho, julho/2011, o benefício não foi sacado, mas encontrava-se ainda, em agosto/2011, na situação de liberado.
- 5) NIS 20.350.859.641 – a beneficiária não sacou os valores referentes a maio e junho/2011 e encontrava-se na relação de benefícios liberados em agosto/2011.

Além destes casos de famílias constantes da amostra, em consulta aos relatórios do SIBEC dos

últimos meses, referentes a todos os beneficiários no município, constatou-se que os seguintes titulares não sacaram os valores liberados entre maio e julho/2011 e tiveram seus benefícios cancelados em agosto. Em alguns casos, os titulares estão ainda com os benefícios liberados, mas devem ser excluídos na folha de pagamentos de setembro/2011. A tabela a seguir ilustra a situação apontada:

NIS Titular	Meses Não Sacados	Situação em Agosto/2011
12370650291	MAI/JUN	excluído
20639756276	MAI/JUN	excluído
20953115989	MAI/JUN	excluído
20942451745	MAI/JUL	excluído
16464535634	MAI/JUN/JUL	liberado
20646697794	MAI/JUN	liberado
16402303349	MAI/JUN/JUL	liberado
12312817154	MAI/JUN	liberado

Fonte: SIBEC – Folha de ago/2001 e Relatórios de benefícios não pagos em mai/jun/jul/2011.

A Caixa Econômica Federal, Agente Operador do Programa Bolsa Família, é o responsável pelo Sistema de Gestão de Benefícios – SIBEC, que processa o pagamento aos beneficiários do Programa. Os valores postos à disposição do titular do benefício que não são sacados por três meses consecutivos, de acordo com o artigo 24 do Decreto nº 5.209 de 17/09/2004, são automaticamente recolhidos aos cofres da União.

A Portaria MDS nº 204, de 08/07/2011, que disciplina procedimentos relativos ao pagamento e aos cartões de benefícios do Programa Bolsa Família, incluindo aqueles contratados junto à Caixa Econômica Federal, estabelece em seu artigo 2º:

“Art. 2º A administração de pagamento e cartões de benefícios do PBF tem por finalidade a efetiva transferência dos valores referentes aos benefícios financeiros previstos na Lei nº 10.836, de 2004, às famílias beneficiárias do PBF.

Parágrafo único. Para alcance da finalidade citada no caput, compete ao MDS, em articulação com o Agente Operador e com os gestores estaduais e municipais do Programa, a gestão, o acompanhamento, a regulamentação e a coordenação de processos e atividades necessários ao pagamento de benefícios e à entrega de cartões às famílias beneficiárias do PBF, notadamente as seguintes providências: (...)

V - estabelecimento de meios de comunicação com as famílias titulares do PBF, a serem utilizados para veicular quaisquer informações relevantes sobre pagamento ou cartões, antes e depois do ingresso das famílias beneficiárias no Programa; (...).”

Nestes termos, o gestor do Programa no município poderia adotar as seguintes providências:

- solicitar à CAIXA que providenciasse a elaboração de listagens mensais ou bimestrais dos beneficiários em vias de perder o benefício por ausência reiterada de saques, para que aquele pudesse averiguar o ocorrido e, desta forma, evitasse cancelamentos por absoluta falta de informação das famílias beneficiárias;

- monitorar o saque dos benefícios do Bolsa Família por meio das seguintes funcionalidades que estão disponíveis no SIBEC para auxiliar o gestor municipal em suas atribuições:

- a) Relatório Analítico da Folha de Pagamento: gerado mensalmente, é o relatório mais completo disponível no SIBEC. Contém as principais informações cadastrais do Responsável Familiar e seus dependentes (nome, endereço, NIS, código domiciliar), além de trazer informações sobre todos os benefícios da família (situação de benefício, valor, competência inicial, final);

- b) Relatório Analítico de Benefícios não pagos: esse relatório contém informações sobre as parcelas não sacadas pelos beneficiários, respeitado o prazo de validade de 90 dias para o saque. As informações disponíveis nesse relatório referem-se aos três meses anteriores a sua geração.

Deve-se considerar que este problema foi detectado numa amostra de apenas 40 famílias, o que significa que um contingente ainda maior de famílias pode estar sendo prejudicado pela falta de informação de que seu benefício está disponível para ser sacado e de que será cancelado, caso não ocorra o saque em 90 dias. Registra-se que a ocorrência deste fato pode ser facilitada por se tratar de famílias com dificuldades de acesso às informações bancárias, devido a sua própria situação de pobreza ou extrema pobreza, que o Programa Bolsa Família justamente busca minorar.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 27984/2011/CGUMG/CGU-PR, de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Com relação aos apontamentos de fls. 43, foram verificados os cadastros como descrito abaixo:

- Cadastro NIS10793498969 O cadastro apresenta atualização em 26/05/2011, devido ter sido excluída P. G. que fez cadastro próprio e se excluiu do cadastro da mãe, no entanto ainda será necessário atualizar os dados da família do referido cadastro.
- Cadastro NIS 12.059.837.784. Foi verificado que o cadastro foi cancelado em 11/ 07/2011. Será verificado o ocorrido, visto que o Gestor Federal normalmente Cancela o benefício a partir de sessenta dias após o termino do prazo de re-cadastramento.
- Cadastro NIS20350871072, O benefício foi cancelado pelo Gestor Federal em 12/07/2011, será verificado e atualizado o cadastro.
- Cadastro NIS 12142102699, A família re-cadastrou para carteira do Idoso está validando NIS Nº 12482083887, e tem Renda acima da permitida pelo P.B.F., foi feito o bloqueio pelo Gestor Municipal.
- Cadastro NIS20350859641-A família re-cadastrou e está fora do perfil do P.B.F. Renda acima da permitida pelo programa foi bloqueado pelo gestor Municipal.

Com relação ao apontamento de fls. 44, foram verificados os cadastros. Será feita visita domiciliar caso a caso para atualização e normalização dos cadastros, Serão tomadas as providências cabíveis em cada caso.

Segue documentação comprobatória anexa (doc. 13).”

Análise do Controle Interno:

O gestor analisou os casos relatados e se dispôs a tomar as providências cabíveis. Entretanto, não se manifestou quanto a sugestão de solicitar à CAIXA que providenciasse a elaboração de listagens mensais ou bimestrais dos beneficiários em vias de perder o benefício por ausência reiterada de saques e de monitorar o saque dos benefícios do Bolsa Família por meio das funcionalidades disponíveis no SIBEC.

3.1.2.4 Constatação

Ausência de divulgação da relação dos beneficiários do programa.

Fato:

Por meio de inspeções efetuadas nos prédios da sede da Prefeitura Municipal de Borda da Mata e da Secretaria Municipal de Assistência Social, além de outros locais públicos de grande circulação de munícipes, constatou-se que, até a data de início dos trabalhos de campo desta fiscalização, o município não divulgava a relação dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Tal fato contraria o art. 13, parágrafo único, da Lei nº 10.836/2004, regulamentado pelo art. 32, §1º, do Decreto nº 5.209/2004, o qual determina que a divulgação da relação dos beneficiários do Programa no

município deva ser ampla, de forma a fortalecer a participação e o controle da sociedade sobre o Programa Bolsa Família, atendendo ao princípio da publicidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

“A divulgação foi feita, afixando as listas de Beneficiários do Programa Bolsa Família e do B.P.C., na porta da PREFEITURA MUNICIPAL e na Agencia da CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Publicada na pagina sete do Jornal TRIBUNA POPULAR do dia 15/09/2011.

Em 2009 e 2010 adotamos o mesmo procedimento, porem não tivemos o cuidado de fotografar e arquivar provas, sendo que apenas os beneficiários podem declarar que vieram a Secretária após terem visto seus nomes nos quadros de avisos da Prefeitura.

Documentação comprobatória anexa (doc. 15).”

Análise do Controle Interno:

Em que pese o fato do gestor não ter reconhecido o ocorrido em sua manifestação, a equipe de fiscalização não obteve evidências da divulgação da relação de beneficiários do PBF, à época dos trabalhos de campo, tanto no prédio da Prefeitura Municipal como no da Secretaria de Assistência Social, onde funcionava a gestão do Programa. Além de não ter sido constatada a existência das relações afixadas nesses prédios, a ausência dessas evidências foi confirmada pelo gestor do PBF, conforme consta no formulário de entrevista efetuada.

Salienta-se que a documentação anexa à manifestação do gestor não foi suficiente para comprovar a existência de divulgação da relação dos beneficiários do programa, haja vista que as listagens apresentadas referiam-se a convocações para cadastramento de beneficiários.

Diante disso, mantém-se a contatação.

3.1.2.5 Constatação

Ausência de implementação de programas/ações complementares ao Bolsa Família.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Borda da Mata/MG não executou ações ou programas complementares tendo como público alvo as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF.

A necessidade de desenvolvimento dessas ações no âmbito do PBF está prevista no inciso VII, Cláusula 4ª, do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais (Anexo I da Portaria GM/MDS nº246, de 20/05/2005), no inciso VII do artigo 14 do Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, e no art. 2º, inciso V, da Portaria nº 754, de 20/10/2010.

Em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 008, de 01/09/2011, o Secretário Municipal de Assistência Social confirmou a ocorrência da falha, informando que o município não implementou tais programas em função de que Borda da Mata ainda não possuía um Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, o que, aliado à falta de pessoal, não permitiu que a Secretaria de Assistência Social pudesse conduzir programas nesse âmbito.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento Sem Número de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao não implemento de programas ou ações complementares do Bolsa Família, justifica-se devido: a não implantação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e falta de recursos físicos e humanos.

Ressaltamos que, como já dito, está em tramitação na Câmara de Vereadores, as alterações nas Leis que dispõem sobre a Assistência Social para posterior instalação do CRAS”.

Análise do Controle Interno:

O gestor reconheceu o fato e apresentou algumas das providências a serem adotadas visando sanar o ocorrido. Tendo em vista que as referidas ações complementares ainda não foram implementadas, mantém-se o posicionamento da equipe.

3.1.2.6 Constatação

Unidades familiares com renda per capita superior à estabelecida na legislação do Programa Bolsa Família.

Fato:

O Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004 e suas alterações, tem por objetivo a transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres.

Nos termos do "caput" do art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, com a redação dada pelo Decreto nº 6.917/2009, são consideradas pobres as famílias com renda familiar “per capita” de até R\$140,00 mensais e extremamente pobres as que auferem até R\$70,00 “per capita”.

O art. 2º, incisos I, II, III, da Lei nº 10.836/2004, com a redação dada pela Lei nº 11.692/2008, estatui os seguintes benefícios financeiros do Programa Bolsa Família: básico, variável e variável vinculado ao adolescente.

O benefício básico, no valor de R\$70,00, é destinado somente às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza. O benefício variável, no valor de R\$32,00 por beneficiário até o limite de R\$160,00, é destinado às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza ou pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos. O benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$38,00 por beneficiário até o limite de R\$76,00, é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos. Dessa forma, cada família poderá receber entre R\$32,00 e R\$306,00 por mês, dependendo da sua situação socioeconômica e do número de crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos.

A partir de cruzamentos entre o CadÚnico (janeiro/2011) e a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS de 2010, que identificaram beneficiários do Programa Bolsa Família no município com indícios de renda mensal per capita superior a ½ salário mínimo naquele exercício, foram realizadas consultas ao sistema informatizado que armazena o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, mantido pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV, visando ratificar a legalidade das concessões dos benefícios dessas pessoas.

As referidas consultas ao CNIS, realizadas em setembro de 2011, permitiram evidenciar a existência de 10 famílias com renda per capita mensal incompatível com as regras do Bolsa Família, conforme detalhado na tabela a seguir:

Código da Família: 00314607471 - Nº de Membros: 4			
Renda per capita no CadÚnico: s/d - Valor do benefício: R\$ 140,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
16228426622	05/04/10	R\$ 675,51	R\$ 741,07
16228499743	21/01/10	R\$ 875,63	R\$ 1.034,23
16228313615	08/11/10	R\$ 1.013,73	R\$ 1.387,84
TOTAL Renda Familiar		R\$ 2.564,87	R\$ 3.163,14
Valor Per capita		R\$ 641,22	R\$ 790,79

Código da Família: 00382615450 - Nº de Membros: 4			
Renda per capita no CadÚnico: s/d - Valor do benefício: s/d			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
16233717834*	31/10/09	R\$ 545,00	R\$ 545,00
13145114343	14/08/02	R\$ 718,23	R\$ 667,14
20646689759	15/06/05	R\$ 670,04	R\$ 732,05
TOTAL Renda Familiar		R\$ 1.933,27	R\$ 1.944,19
Valor Per capita		R\$ 483,32	R\$ 486,05

Código da Família: 02091832090 - Nº de Membros: 4			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 130,25 - Valor do benefício: R\$ 134,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
20942462577	14/06/10	R\$ 548,59	R\$ 81,30
13001963343	11/10/00	R\$ 1.095,11	R\$ 1.040,81
TOTAL Renda Familiar		R\$ 1.643,70	R\$ 1.122,11
Valor Per capita		R\$ 410,93	R\$ 280,53

Código da Família: 01372840982 - Nº de Membros: 4			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 50,00 - Valor do benefício: R\$ 134,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
20367109004	12/04/10	R\$ 748,30	R\$ 852,23
20367108997	01/04/10	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00
TOTAL Renda Familiar		R\$ 1.748,30	R\$ 1.852,23
Valor Per capita		R\$ 437,08	R\$ 463,06

Código da Família: 00910371903 - Nº de Membros: 4			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 70,00 - Valor do benefício: R\$ 70,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
10426564305	18/02/08	s/d (servidora Pref. Munic. Pouso Alegre/MG)	

16279624448	20/05/03	s/d (servidor Pref. Munic. Pouso Alegre/MG)	
12855747343	01/02/05	s/d (servidora Sec. Estado Educação/MG)	
16037780383	01/06/09	R\$ 911,88	R\$ 1.176,86
TOTAL Renda Familiar		R\$ 911,88	R\$ 1.176,86
Valor Per capita		R\$ 227,97	R\$ 294,22

Código da Família: 02425575030 - Nº de Membros: 3			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 33,00 - Valor do benefício: R\$ 102,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
9370010661	01/10/06	R\$ 708,72	-
9370010661	01/07/2011*	-	R\$ 545,00
10139051643	01/07/2011*	-	R\$ 545,00
TOTAL Renda Familiar		R\$ 708,72	R\$ 1.090,00
Valor Per capita		R\$ 236,24	R\$ 363,33
* média de salário de julho e agosto/2011			

Código da Família: 01497680018 - Nº de Membros: 4			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 97,50 - Valor do benefício: R\$ 64,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
12518943740	01/11/07	R\$ 590,00	R\$ 557,63
12056570825	02/04/07	R\$ 772,73	R\$ 687,08
TOTAL Renda Familiar		R\$ 1.362,73	R\$ 1.244,71
Valor Per capita		R\$ 340,68	R\$ 311,18

Código da Família: 02172069302 - Nº de Membros: 2			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 100,00 - Valor do benefício: R\$ 32,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
16674203972	20/08/09	R\$ 620,38	R\$ 682,61
TOTAL Renda Familiar		R\$ 620,38	R\$ 682,61
Valor Per capita		R\$ 310,19	R\$ 341,31

Código da Família: 00314598898 - Nº de Membros: 4			
Renda per capita no CadÚnico: s/d - Valor do benefício: s/d			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
16578124250	10/01/10	s/d	s/d
12361015198	18/04/07	R\$ 1.086,43	R\$ 1.150,00
TOTAL Renda Familiar		R\$ 1.086,43	R\$ 1.150,00
Valor Per capita		R\$ 271,61	R\$ 287,50

Código da Família: 02492605140 - Nº de Membros: 3			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 138,33 - Valor do benefício: R\$ 32,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
16653444369	01/02/10	R\$ 591,61	R\$ 633,45
12656423343	15/03/10	R\$ 627,60	R\$ 700,98
TOTAL Renda Familiar		R\$ 1.219,21	R\$ 1.334,43
Valor Per capita		R\$ 304,80	R\$ 333,61

Fonte: CadÚnico/SIBEC/CNIS.

Salienta-se que, conforme dispõe o art. 10 do Decreto Federal nº 6.135/2007, sempre que se constatar o registro de informações inverídicas no CadÚnico, tal situação invalidará o cadastro da família, o qual será passível de cancelamento quando constatada omissão de informação ou de prestação de informações falsas, nos termos do inciso VIII, art. 8º, da Portaria MDS nº 555/2005.

Por fim, há que serem feitos os seguintes destaques acerca dos casos apontados na tabela anterior:

- em respeito à determinação contida no § 1º do art. 6º da Portaria MDS nº 617/2010, com redação dada pelo art. 14 da Portaria MDS nº 754/2010, devem ser adotados procedimentos de verificação para cancelamento dos benefícios do PBF por motivo de renda per capita superior ao limite permitido;

- se a necessária apuração do gestor do PBF revelar que a renda média mensal per capita não seja superior a ½ salário mínimo, mas incompatível com o recebimento de algum benefício segundo as regras do programa, dever-se-á adotar procedimentos de gestão dos benefícios, observando o disposto nos §§1º e 2º do art. 21 do Decreto nº 5.209/2004 c/c a Portaria MDS nº 617, de 11/08/2010;

- os resultados foram obtidos a partir de famílias identificadas na RAIS de 2010 com rendas mensais per capita superiores a ½ salário mínimo, não se podendo afastar a possibilidade de existência de outros casos de mesma natureza, tampouco de famílias que estejam com renda incompatível com o recebimento de algum benefício (básico ou variável), mormente pelo fato de que as inferências foram baseadas nas composições familiares registradas no CadÚnico, que nem sempre refletem a realidade das famílias.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 27984/2011/CGUMG/CGU-PR, de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação:

“Foram verificados os cadastros listados na pg. 47, 48,49.Os cadastros que estavam liberados foram bloqueados pelo gestor para averiguação de renda per capita acima do permitido pelo Programa Bolsa Família. Documentação comprobatória anexa. (doc.16).”

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura bloqueou os benefícios nos casos apontados na constatação para verificar se a renda está acima do permitido no Programa.

3.1.2.7 Constatação

Concessão indevida de benefícios do Programa Bolsa Família a unidades familiares onde residem servidores/funcionários da Prefeitura Municipal.

Fato:

Visando verificar a compatibilidade dos benefícios do Bolsa Família - concedidos a beneficiários cujas unidades familiares possuem ao menos um servidor/funcionário da Prefeitura Municipal de Borda da Mata/MG - com as regras do Programa, procedeu-se ao cruzamento das seguintes informações:

- relação de pagamentos do Bolsa Família extraída do Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC (agosto/2011), mantido pela Caixa Econômica Federal;
- base de dados do CadÚnico (janeiro/2011);
- arquivo eletrônico contendo a folha de pagamentos dos funcionários da Prefeitura Municipal de Borda da Mata/MG (agosto/2011).

Aplicando-se sobre os cadastros dessas famílias metodologia para recalcular a renda familiar, ou seja, atualizar os valores de renda do funcionário municipal e manter todos os outros dados cadastrais inalterados, verificou-se que uma unidade familiar não se enquadrava no perfil de renda estipulado pelo Programa para fins de recebimento do benefício básico e/ou variável, visto que auferiam renda média mensal per capita superior a ½ salário mínimo, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Código da Família: 01372841520 - Nº de Membros: 5			
Renda per capita no CadÚnico: R\$ 0,00 - Valor do benefício: R\$ 134,00			
NIS dos membros da família	Início vínculo empreg.no CNIS	Renda média mensal no CNIS	
		em 2010	em 2011
13052668349	02/05/2011	-	R\$ 573,00
12408441155	01/01/1985*	s/d	R\$ 1.226,14
TOTAL Renda Familiar		R\$ 0,00	R\$ 1.799,14
Valor Per capita		R\$ 0,00	R\$ 359,83
* Artífice de O. S. Públicos da Prefeitura Municipal de Borda da Mata/MG			

Fonte: CadÚnico/SIBEC/CNIS.

Para fins dos cálculos apresentados, cabe salientar que foi considerada renda familiar o resultado da soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família (rendimentos dos servidores/funcionários na folha de pagamentos da Prefeitura e rendimentos de familiares identificados no CNIS), conforme disposto no art. 2º, § 1º, III, da Lei nº 10.836/2004.

A existência de servidores/funcionários da Prefeitura Municipal recebendo benefícios do Bolsa Família, apesar da renda per capita incompatível, pode demonstrar falhas na gestão dos benefícios ou irregularidade nessas concessões, já que o gestor do PBF podem ter acesso tanto à ficha financeira (folha de pagamentos da Prefeitura) quanto ao cadastro dessas pessoas.

Salienta-se que, conforme dispõe o art. 10 do Decreto Federal nº 6.135/2007, sempre que se

constatar o registro de informações inverídicas no CadÚnico, tal situação invalidará o cadastro da família, o qual será passível de cancelamento quando constatada omissão de informação ou de prestação de informações falsas, nos termos do inciso VIII, art. 8º, da Portaria MDS nº 555/2005.

Por fim, há que serem feitos os seguintes destaques acerca dos casos apontados na tabela anterior:

- em respeito à determinação contida no § 1º do art. 6º da Portaria MDS nº 617/2010, com redação dada pelo art. 14 da Portaria MDS nº 754/2010, devem ser adotados procedimentos de verificação para cancelamento dos benefícios do PBF por motivo de renda per capita superior ao limite permitido;
- se a necessária apuração do gestor do PBF revelar que a renda média mensal per capita não seja superior a ½ salário mínimo, mas incompatível com o recebimento de algum benefício segundo as regras do programa, dever-se-á adotar procedimentos de gestão dos benefícios, observando o disposto nos §§1º e 2º do art. 21 do Decreto nº 5.209/2004 c/c a Portaria MDS nº 617, de 11/08/2010;
- os resultados foram obtidos com base nas composições familiares declaradas pelas famílias e registradas no CadÚnico, o que implica dizer que podem existir outros servidores/funcionários da Prefeitura Municipal de Borda da Mata que integrem famílias beneficiárias do PBF e que não estejam registrados no CadÚnico, não se podendo afastar a possibilidade de existência de outros casos de mesma natureza, tampouco de famílias de servidores/funcionários que estejam com renda incompatível com o recebimento de algum benefício (básico ou variável), mormente pelo fato de que as inferências foram baseadas nas composições familiares registradas no CadÚnico, que nem sempre refletem a realidade das famílias.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 27984/2011/CGUMG/CGU-PR, de 10/10/2011, a Prefeitura Municipal de Borda da Mata apresentou a seguinte manifestação, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“(...) Foi verificado o cadastro de NIS 01372841520, Nome: T.A.S, Data de Nascimento: 06/12/2003, CPF: não tem, Nome da Mãe: D.C.S. Constatado tratar-se de homônimo, A Funcionária é: T.A.S. Data de Nascimento: 26/05/1989, CPF 128141.886-23, Nome da Mãe: C.P.S.S. Documentação comprobatória anexa. (doc. 17).”

Análise do Controle Interno:

Quanto ao primeiro caso, a Prefeitura demonstrou tratar-se de homônimo. Entretanto, no que se refere a segunda unidade familiar indicada, cujo Código da Família é 01372841520, a Prefeitura apresentou a documentação cadastral de outra família, cujo código é 025912125-89, família esta que não foi citada no fato. Desta forma, mantém-se a constatação em relação à unidade familiar de Código 01372841520, à qual pertence o funcionário da Prefeitura.