

PARECER Nº 007/2012/JURÍDICO/CNM.

INTERESSADOS: PREFEITOS DE DIVERSOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

ASSUNTO: PROGRAMA SORTEIO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Considerando a realização periódica de fiscalizações em municípios selecionados pelo Programa Sorteio da Controladoria Geral da União - CGU, a Área Jurídica da CNM elaborou o presente parecer, cujo caráter é meramente instrutório.

1. Programa Sorteio

A CGU realiza em média 3 (três) sorteios públicos anuais de municípios que deverão receber fiscalização dos recursos repassados através de programas do Governo Federal. O denominado "Programa Sorteio" foi instituído pela Portaria n. 247/2003, e já está em sua 37ª edição, tendo como foco verificar se os valores recebidos estão sendo corretamente utilizados para atingir seus objetivos principais, e se os requisitos inerentes aos diversos programas de governo estão sendo integralmente cumpridos. Em análise a alguns relatórios emitidos pela instituição verifica-se a cobrança pela auditoria da observação pelo gestor público, não só da legislação aplicável, como também da jurisprudência pertinente aos casos específicos.¹

Em cada sorteio são selecionados 60 municípios, com população de até 500 mil habitantes, que receberão os técnicos da CGU, ficando excetuadas as capitais estaduais. A auditoria examinará contas e documentos, fará inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização e questionará diretamente a população e os conselhos comunitários sobre a implementação e eficácia dos programas, como forma de estimular o controle social dos recursos.

¹ Vide relatório do município de Bituruna-PR, no site <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>

No ano de 2012, nos municípios com até 50 mil habitantes as áreas a serem fiscalizadas serão as relativas à saúde, educação e desenvolvimento social, bem como denúncias e representações enviadas à CGU. As municipalidades com população entre 50 e 500 mil habitantes, entretanto, recebem auditoria somente nos ajustes referentes à saúde e desenvolvimento social. Em anos anteriores, recursos provenientes dos Ministérios das Comunicações, Trabalho e Emprego, Minas e Energia, Integração Social, Cultura, Esportes, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Fazenda, Turismo, Cidades e Desenvolvimento Agrário, também foram auditados.

As unidades municipais porventura sorteadas permanecerão sob carência pelos próximos 12 (doze) sorteios subsequentes, não podendo ser selecionadas nestes eventos, conforme art. 6º da Portaria 247/2003. Após o transcurso destes sorteios o município voltará a participar do programa, podendo ser escolhido novamente.

Os municípios selecionados receberão comunicação da CGU, normalmente por meio de Ofício, indicando a data em que a equipe técnica chegará, com os nomes de quem a comporá, o período que durará a fiscalização e os convênios e obras que serão inspecionados.

2. Objeto da Fiscalização

A auditoria é dividida por Ações de Governo realizadas com recursos oriundos de Programas Federais, transferidos pelos Ministérios responsáveis pelas áreas designadas para determinada municipalidade. É importante esclarecer que a quantidade de ações analisadas depende de quais programas o Município está participando.

As fiscalizações têm como objeto verificar a regularidade da execução dos convênios celebrados com cada Ministério, em especial no tocante à sua gestão, a observância da legislação nos procedimentos licitatórios, a correta execução do

objeto conveniado, o atingimento dos objetivos e se houve a apresentação da prestação de contas. Também são examinados a atuação do gestor no planejamento, a execução e acompanhamento dos serviços oferecidos nos conselhos e centros comunitários da Educação e da Assistência Social, em especial quanto a oferta dos serviços, a eficiência e legalidade na execução dos recursos e o acompanhamento/supervisão das atividades desenvolvidas.

Em relação a programas como o Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, a auditoria averigua se a renda per capita das famílias beneficiárias está em conformidade com a legislação aplicável; se está sendo cumprido o calendário de vacinação das crianças menores de 7 (sete) anos; se os beneficiários estão recebendo efetivamente os recursos; a disponibilização de serviços e estruturas institucionais; a relação de beneficiários divulgada; se os procedimentos de cadastramento e de atualização cadastral estão devidamente executados; quais programas/ações complementares ao PBF foram implementados; se o registro da frequência dos alunos no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar - "Projeto Presença" está em conformidade com os diários escolares; e, ainda, se o órgão de Controle Social do PBF é atuante.

O trabalho dos auditores tem como base as normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, e utilizam, dentre outras, técnicas de inspeções físicas e registros fotográficos, análises documentais, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

As principais Ações examinadas relativas a programas do Ministério da Educação, e seus respectivos objetivos são:

* **Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica:** cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; Executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e

licitatória; Garantir a qualidade da alimentação fornecida; Fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; Disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas;

* **Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica:** apoiar iniciativas destinadas a contribuir para o desenvolvimento e universalização da educação básica com qualidade;

* **Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica:** apoiar iniciativas destinadas a contribuir para o desenvolvimento e universalização da educação básica com qualidade;

* **Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica:** 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;

* **Censo Escolar da Educação Básica:** realizar, anualmente, em parceria com as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, por escola, a coleta de informações estatístico-educacionais referentes a matrículas e docência, para subsidiar o planejamento e a gestão da Educação nas esferas governamentais;

* **Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB:** assegurar a participação da União, a título de complementação, na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de forma a garantir, no âmbito dos Estados onde o valor per capita do Fundo encontrar-se

abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o alcance desse valor mínimo nacional;

* **Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica:** atendimento, com recursos suplementares, a escolas públicas estaduais, distritais e municipais que oferecem a educação básica nas diversas modalidades, bem como as escolas de educação especial mantidas por entidades privadas sem fins lucrativos, visando à melhoria da infra-estrutura física e pedagógica, à autonomia gerencial dos recursos e à participação coletiva na gestão e no controle social, melhorando o funcionamento das unidades educacionais e propiciando ao aluno ambiente adequado, salutar e agradável para a permanência na escola, concorrendo para o alcance da elevação do desempenho escolar;

* **Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental:** a escolha de livros feita de forma democrática pelos professores e profissionais de educação; devolução dos livros reutilizáveis ao final do ano letivo; efetividade do sistema de controle mantido pelo FNDE no remanejamento e distribuição dos livros; entrega dos livros aos alunos antes do início do ano letivo; utilização dos livros pelos alunos e professores.

Em relação aos programas financiados pelo Ministério da Saúde, destacam-se as seguintes Ações:

* **Gestão da Saúde Municipal:** 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;

- * **Atendimento Assistencial Básico nos Municípios Brasileiros:** 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;
- * **Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros:** 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 resolutive, de qualidade, integral e humanizada;
- * **Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos:** o objetivo da ação é seu título literalmente;
- * **Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família:** 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;
- * **Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde:** 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;
- * **Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde:** financiamento para a adequação e ampliação da rede de serviços de atenção

básica de saúde; apoio técnico e financiamento para melhoria adequação da rede de serviços caracterizada como de primeira referência para a atenção básica.

Quanto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são fiscalizados os recursos aplicados nas Ações relacionadas abaixo:

* **Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho:** ação referente ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, destinada ao oferecimento de atividades socioeducativas com o fim de garantir o direito ao não trabalho às crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos e que se encontram em situação de trabalho, conforme identificado pelo Cadastro Único do Governo Federal;

* **Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica:** a ação visa financiar a construção, ampliação, reforma e/ou modernização das instalações utilizadas para prestação dos serviços assistenciais do município, bem como a aquisição de equipamentos para seu funcionamento. Podem ser financiadas, ainda, ações voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade social;

* **Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social:** assegurar o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS e a realização de conferências nacionais, assim como apoiar técnica e financeiramente a manutenção dos conselhos estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipal de assistência social, em virtude de constituírem-se em instâncias deliberativas e de controle social no Sistema Único de Assistência Social;

* **Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família:** 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;

* **Serviços de Proteção Social Básica às Famílias:** atender a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, por meio do Programa de Atenção Integral às Famílias, ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS;

* **Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei n. 10.836, de 2004):** melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda.

O intuito de se mencionar o escopo das ações supracitadas é para chamar atenção sobre o que será cobrado do gestor quando ocorrerem as visitas em seu Município, quanto a cada uma delas e/ou outras que porventura estiverem previstas no Plano Plurianual. É importante ressaltar que, independente da fiscalização da CGU, os programas devem ser implementados na unidade municipal dentro dos ditames da legislação que o instituiu, e que cada despesa originada deve seguir as disposições das Leis n. 8.666/1993, 10.520/2002 e demais normas referentes a procedimentos licitatórios e contratos administrativos. Em casos de dúvidas quanto à forma de aplicação dos valores recebidos em função dos programas ou possíveis conseqüências da sua utilização irregular é aconselhável a pesquisa à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e aos relatórios expedidos pela própria Controladoria Geral da União, a fim de cientificar-se da postura do órgão e a forma correta de se proceder em relação àquela situação específica.

Todas as impropriedades apontadas pelos auditores serão notificadas ao Prefeito para que apresente justificativas e indique soluções para saná-las. Os auditores então analisarão os fatos apontados pelo gestor e se manifestarão acatando ou não suas alegações, consolidando todas as informações em um Relatório de

Fiscalização que será encaminhado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada e Tribunal de Contas da União, para adoção das providências que julgarem cabíveis.

A divulgação de todos os relatórios emitidos pela CGU é feita através da página da internet: ><http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp><, ficando sua consulta como sugestão aos gestores municipais a fim de melhor compreender como é realizado o processo de auditoria.

É o parecer.

Brasília, 26 de novembro de 2012.

Rodrigo Garrido Dias
OAB/RS 47.943
Coordenador da Área Jurídica