

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602572

Sumário Executivo Porto da Folha/SE

Introdução

O Programa de Fiscalização em Entes Federativos em seu 3º Ciclo abrange a verificação da regularidade da aplicação dos recursos públicos federais no Município de Porto da Folha/SE nas seguintes ações:

- Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE);
- Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE);
- Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial; e
- Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde.

A definição do escopo foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo. No total, foram verificadas a aplicação de R\$ 1.911.862,13 na execução destas ações, apurando a efetividade no atingimento dos objetivos de cada uma. Destaca-se que na análise da Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial não foi analisada a execução financeira do Programa.

Para a execução dos trabalhos pelas equipes de fiscalização, foram solicitados junto aos gestores municipais relacionados a cada ação verificada, informação sobre a utilização dos recursos disponibilizados e documentação comprobatória da realização das despesas. Além da avaliação documental, procedeu-se a verificação *in loco* da execução das ações analisadas.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	27146
Índice de Pobreza:	56,71
PIB per Capita:	4.988,64
Eleitores:	18088
Área:	897

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	2	1.638.732,03
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	1.638.732,03
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		2	0,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		4	1.638.732,03

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 23 de setembro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados sobre a gestão do Município de Porto da Folha/SE, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera municipal:

A execução do PNAE mostrou-se deficiente, principalmente devido à inobservância dos requisitos da Resolução FNDE/CD nº 26/2013, tais como:

- Cardápios em desacordo com a resolução;
- Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas – CFN;
- Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado;
- Inexistência/inadequação de refeitórios para o fornecimento de alimentação aos alunos;

Foram também detectados outros problemas na execução do programa, como: não aporte de recursos financeiros próprios pela Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE para a execução do PNAE, ocasionando descumprimento dos cardápios ao longo dos anos letivos de 2015 e 2016; interrupção no fornecimento de alimentação escolar no período da inspeção, de 08 a 12 de agosto de 2016; e realização de transferência indevida, no valor de R\$ 36.829,82, da conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, para a conta do PEJA da Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE

Na avaliação da execução do Programa de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, foram identificadas falhas como:

- Ausência de controle do itinerário dos veículos contratados;
- Utilização de veículos contratados inadequados para o transporte de alunos;
- Veículos de transporte escolar da frota municipal fora de circulação e em mau estado de conservação;
- Uso de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico sem justificativa do prefeito atual e sem comprovação da impossibilidade técnica;
- Condução irregular dos processos licitatórios para contratação de empresa para execução do transporte escolar em 2015 e 2016.

Em relação à avaliação da Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial, foram verificadas falhas na manutenção da UPA 24h no município de Porto da Folha/SE relacionadas ao quantitativo de médicos inferior ao exigido pela legislação, ausência de programa de capacitação em urgência e emergência, atrasos recorrentes no início dos plantões, falhas na regulação de acesso à assistência à saúde e não funcionamento do laboratório de patologia à noite e aos domingos.

Por fim, na ação de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, verificou-se deficiências na execução do programa referentes à morosidade na disponibilização de larvicida pela Secretaria de Estado da Saúde, bem como na entrega parcial do larvicida pela Secretaria de Estado de Saúde e inadequação das condições de armazenamento de larvicida. Constatou-se também que não existe controle efetivo de estoque relativo à larvicida utilizada no combate ao *Aedes Aegypti* e que os Agentes de Combate às Endemias não cumprem carga horária que habilite o município a receber a assistência financeira complementar.

Ordem de Serviço: 201602011

Município/UF: Porto da Folha/SE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PORTO DA FOLHA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 984.052,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae) no Município de Porto da Folha/SE.

A ação fiscalizada destina-se a cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; executar os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (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.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município de Porto da Folha/SE, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, pelo Ministério da Educação.

A ação de controle se desenvolveu sobre as seguintes questões, referentes ao exercício 2015:

Com relação à Secretaria Municipal de Educação (SME): registros no SINUTRI, atuação de nutricionistas na elaboração de cardápios e pautas de compras e na aplicação de testes de aceitabilidade; regularidade dos saques realizados na conta específica do programa; idoneidade dos documentos de despesas; disponibilização de contrapartida, legalidade da licitação, Pregões Presenciais nº 04/2015 e 02/2016 e Chamadas Públicas nº 01/2015 e 01/2016; e regularidade na constituição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Com relação às escolas municipais: atuação da escola na armazenagem dos gêneros alimentícios e no preparo e fornecimento da alimentação escolar.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE não disponibilizou recursos do PDDE Mais Educação nos exercícios de 2015 e 2016, para execução das atividades no turno complementar.

Fato

O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, a fim de expandir o tempo diário de escola para o mínimo de sete horas e também ampliar as oportunidades educativas dos estudantes.

O Município de Porto da Folha/SE aderiu ao programa, sendo que em 2015 havia 4.597 alunos do município inscritos no Programa Mais Educação.

Para o desenvolvimento de cada atividade, o governo federal deveria repassar recursos, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para ressarcimento de monitores, aquisição dos kits de materiais, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes. De acordo com as atividades escolhidas, as escolas beneficiárias também podem receber conjuntos de instrumentos para banda fanfarra, hip hop e rádio escolar, dentre outros.

Não houve transferência de recursos do PDDE, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para as competências de 2015 e 2016, impossibilitando o prosseguimento da execução do programa Mais Educação no município.

2.1.2. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas - CFN.

Fato

De acordo com informações repassadas pela Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE, uma Nutricionista, CRN nº 596-5, está em atividade no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (Pnae) nos exercícios de 2015 e 2016. A quantidade de nutricionistas está em desacordo com os parâmetros mínimos estabelecidos no artigo 10 da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº 465, de 23 de agosto de 2010, transcrito a seguir, enquadrados como Responsável Técnico (RT) ou integrante do Quadro Técnico (QT):

“Art. 10. Consideram-se, para fins desta Resolução, os seguintes parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica:

<i>N.º de alunos</i>	<i>N.º Nutricionistas</i>	<i>Carga horária Técnica mínima semanal recomendada</i>
<i>Até 500</i>	<i>1 RT</i>	<i>30 horas</i>
<i>501 a 1.000</i>	<i>1 RT + 1 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>1001 a 2500</i>	<i>1 RT + 2 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>2.501 a 5.000</i>	<i>1 RT + 3 QT</i>	<i>30 horas</i>

<i>N.º de alunos</i>	<i>N.º Nutricionistas</i>	<i>Carga horária Técnica mínima semanal recomendada</i>
<i>Acima de 5.000</i>	<i>1 RT + 3 QT e + 1 QT a cada fração de 2.500 alunos</i>	<i>30 horas</i>

Por meio de consulta realizada na internet, verifica-se que o município de Porto da Folha/SE possuía, em 2015, 4.961 alunos matriculados na rede municipal de ensino (Educação Básica), distribuídos nas seguintes modalidades:

Quadro – Número de alunos matriculados - Ano 2015.

Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Jovens e Adultos (EJA)
4.447	0	514

Fonte: Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Com base nessa quantidade de alunos matriculados na Educação Básica, verifica-se que na rede municipal de ensino de Porto da Folha/SE no mínimo 4 Nutricionistas deveriam atuar no âmbito do Pnae, conforme demonstrado adiante:

Quadro – Quantidade Mínima de Nutricionistas.

Modalidade	Nº de alunos	Nº de Nutricionistas	Critério
Ensino Fundamental + EJA + Educação Especial	4.961	4	01 RT + 03 QT

Fonte: Censo escolar 2015.

Verificou-se, por meio de consulta realizada no sistema Sinutri, Cadastro de Nutricionistas do Pnae, no sítio do FNDE, que as informações da nutricionista contratada não constam no sistema.

A relação que consta no Sinutri apresenta os seguintes nutricionistas cadastrados, que não possuem vínculo com a prefeitura municipal de Porto da Folha/SE:

Quadro – Nutricionistas cadastrados no sistema Sinutri

CRN	Status	Classificação
5849/P-5	DESVINCULADO	RT
2149-5	APROVADO	RT

Fonte: Sistema Sinutri, 25 de agosto de 2016.

A nutricionista que possui contrato com o município não está registrada no Sinutri por ser responsável técnica no município de Laranjeiras/SE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“É importante esclarecer que a situação financeira do município que inclusive foi tema de reunião do TCE - Tribunal de Contas do Estado. Enfrenta uma grande crise no que diz

respeito ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já que as contas do município estão ultrapassando o limite destinado aos gastos com a folha de pagamento, nos impossibilitando de contratarmos a quantidade exigida no artigo 10 da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº. 465 de 23 de agosto de 2010. Mas tem sido suficiente para uma única nutricionista, pois a mesma vem atendendo satisfatoriamente.

Vale ressaltar que essa dívida foi contraída na gestão passada e que até o momento o gestor atual apesar de ter tomado diversas providências, não conseguiu diminuir o gasto exorbitante da prefeitura com pessoal.

Com relação ao registro da nutricionista no Sinutri, foi enviada toda documentação para o FNDE e para o Conselho de Nutrição conforme solicitações dos mesmos. Foi verificado no sistema e os dados da mesma constam, porém o FNDE ainda não reconheceu.

Informo ainda que o Conselho de Nutrição permite que os nutricionistas tenham mais de 01 (um) vínculo.”

Análise do Controle Interno

A rede municipal de ensino atualmente é composta por 28 escolas municipais e atende quase cinco mil alunos, que impossibilita que apenas uma nutricionista desempenhe todas as atribuições necessárias à supervisão e execução do Pnae no município.

Ademais, o município não possui Responsável Técnico- RT registrado no FNDE, tendo em vista que a Nutricionista contratada já consta como RT no município de Laranjeiras/SE.

2.1.3. Não utilização dos recursos do Pnae Mais Educação, sem a devida devolução ao FNDE.

Fato

O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, a fim de expandir o tempo diário de escola para o mínimo de sete horas e que também ampliar as oportunidades educativas dos estudantes.

O Município de Porto da Folha/SE aderiu ao programa, sendo que em 2015 havia 4.597 alunos do município inscritos no Programa Mais Educação.

Nos exercícios de 2015 e 2016, não foram servidas regularmente as três refeições, conforme preconizado no artigo 57 da Resolução FNDE nº 26/2013, tampouco estão recebendo alimentos que satisfaçam, no mínimo, 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais diárias, conforme estabelecido no artigo 56 da mesma Resolução.

Das três refeições que obrigatoriamente deveriam ser fornecidas aos alunos do Programa Mais Educação, verificou-se que no exercício de 2016 apenas uma refeição foi servida, e em 2015 que também foi disponibilizado o almoço em parte do ano letivo.

Destaca-se que em 2015 o FNDE liberou a segunda parcela do PDDE Mais Educação do exercício de 2014, possibilitando a execução parcial do Programa Mais Educação.

Da inspeção realizada em seis escolas do município verificou-se que estas não possuem estrutura adequada para preparo de refeições distintas, ou seja, possuem apenas um fogão, uma merendeira por turno, não há pratos, canecas e talheres suficientes para o quantitativo de alunos do turno somados com os alunos do Mais Educação, e, sobretudo, não há refeitórios para o consumo das refeições.

Destaca-se que não foi disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação, tampouco foi localizado nas escolas visitadas, o cardápio do Programa Mais Educação em 2016, demonstrando que sequer foi elaborado o cardápio diferenciado com três refeições para os alunos do Programa.

Os recursos para custear as três refeições dos alunos inscritos no Programa foram disponibilizados normalmente em 2015 e 2016 na conta específica do Pnae, devendo ser devolvidos ao FNDE o valor de R\$ 139.680,00, referentes aos valores repassados no exercício de 2016, até o mês de julho.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.1.4. Não aporte de recursos financeiros próprios pela Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE para a execução do PNAE, ocasionando descumprimento dos cardápios ao longo dos anos letivos de 2015 e 2016.

Fato

Em visita realizada em seis escolas, foi informado pelos entrevistados (alunos, merendeiras e professores) que não houve falta de alimentação escolar de janeiro de 2015 a junho de 2016, mas que não foi cumprido rigorosamente o cardápio e o cronograma de distribuição, tendo em vista a ocorrência de atrasos na aquisição de diversos itens que compõem o cardápio, como arroz, carne, frango, pães, leite e os alimentos provenientes da agricultura familiar (iogurte, bolinho, abóbora, macaxeira, banana, mamão, polpa de suco, batata, repolho, quiabo, melancia, laranja, dentre outros).

Em item específico deste relatório consta que houve falta de alimentação escolar no início do ano letivo de 2015, em função do atraso na aquisição dos gêneros alimentícios.

ASSIM, houve prejuízo à execução do PNAE por conta da ausência de aporte de recursos financeiros próprios por parte da Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE, em descumprimento ao estabelecido no inciso II do art. 5º da Resolução n.º 26/2013, que estabelece que é de responsabilidade do município a execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas por, no mínimo 800 horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Apesar de não termos repassando recursos próprios para adquirir os alimentos da merenda escolar devido a situação financeira do município, descumprindo o cardápio, mesmo assim com o recurso do PNAE conseguimos oferecer uma boa alimentação e com muito esforços não deixamos faltar, comprovadamente através das entrevistas com (alunos, merendeiras e professores) que confirmaram por unanimidade.

Ressalto que os pedidos feitos a partir do mês de agosto já incluímos uma parte com recursos próprios, com intuito de passarmos atender o estabelecido no inciso II do art. 5º da Resolução n.º 26/2013 do FNDE.”

Análise do Controle Interno

O gestor confirmou que por dificuldades financeiras do município não tem conseguido realizar os repasses referentes à contrapartida, e que tem conhecimento que por esse motivo não foi possível cumprir o cardápio durante todo o ano letivo, comprometendo-se a disponibilizar recursos próprios a partir do mês de agosto de 2016.

2.1.5. Interrupção no fornecimento de alimentação escolar no período da inspeção, de 08 a 12 de agosto de 2016.

Fato

Foi realizada inspeção "*in loco*", entre os dias 8 e 12 de agosto de 2016, em seis escolas do município de Porto da Folha/SE, com o objetivo de ser verificado se estava sendo fornecida alimentação escolar.

Nos dias das visitas não havia fornecimento de alimentação escolar de acordo com o cardápio em nenhuma das seis escolas visitadas. Em cinco escolas não estavam sendo servidas nenhum tipo de alimentação, há mais de quinze dias, em virtude de greve dos funcionários de apoio (merendeiras), iniciada na última quinzena de julho.

Na escola em que as merendeiras estavam em atividade, a alimentação escolar estava sendo servida, mas com restrições por falta de algum gênero alimentício, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro – Gêneros faltantes necessários ao cumprimento do cardápio.

Escola	Cardápio	Alimentação Servida	Gêneros faltantes
Escola Municipal Doralice Feitosa dos santos	Segunda-feira 08/08 – Iogurte com Bolinho	Iogurte	- Bolinho - Extrato de tomate - Leite em pó - Cremogema

Fonte: Inspeção “in loco”

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.1.6. Realização de transferência indevida, no valor de R\$ 36.829,82, da conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, para a conta do PEJA da Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE.

Fato

Da análise dos extratos bancários da conta específica do Programa de Alimentação Escolar - PNAE, verificou-se que foi efetuada uma transferência, no valor de R\$ 36.829,82, para a conta do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA) da Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE, sem que houvesse comprovação de execução de despesas referentes a essa transferência

Os recursos do PNAE devem ser movimentados em conta específica e a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados, conforme Parágrafo 1º do Art. 2º do Decreto 7.507/2011.

Ainda, segundo o Art. 18 da Resolução FNDE nº 26/2013 os recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, deverão ser utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Aponta o relatório que da análise dos extratos bancários da conta específica do Programa de Alimentação Escolar – PNAE, verificou-se que foi efetuada uma transferência, no valor

de R\$ 36.829,82, para a conta do PEJA da Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE, sem que houvesse comprovação de execução de despesas referentes a essa transferência.

Neste ponto, é importante esclarecer que a transferência do valor acima mencionado, foi realizada para cobrir despesas realizadas no exercício de 2014 com o programa de Alimentação Escolar – PNAE, que por um erro foram pagos com cheques emitidos na conta do PEJA, conforme fica comprovado nos documentos em anexo. (Anexo I)

A referida falha somente foi identificada no encerramento do exercício, diante desta situação, foi providenciada a transferência do montante da conta do PNAE para a conta do PEJA, conforme extrato em anexo. (Anexo II).”

Análise do Controle Interno

Há permissão para saídas de numerários da conta específica do PNAE exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados, conforme Parágrafo 1º do Art. 2º do Decreto 7.507/2011.

De acordo com a norma retromencionada não é possível fazer compensações de despesas realizadas em contas correntes distintas da conta específica do PNAE, devendo o valor de R\$ 36.829,82 ser devolvido à conta específica do Programa.

2.1.7. Elaboração de refeições dos cardápios de alimentação escolar em desacordo com a Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

Fato

Analisando-se os cardápios elaborados para os exercícios de 2015 e 2016, constatou-se que nem todas as refeições dos cardápios atendem aos requisitos estipulados na Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

Há um único cardápio para o ensino infantil e o fundamental, não havendo cardápios diferenciados para cada faixa etária dos estudantes e necessidades nutricionais específicas (ex.: diabetes, hipertensão, intolerância alimentares, alergias, doença celíaca dentre outras.), conforme artigo 14, § 5º, c/c Anexo III da Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

A seguir, transcrevem-se os valores nutricionais das refeições adotadas no cardápio 2015:

Quadro – Cardápio para os ensinos infantil e fundamental para primeira e terceira semanas de 2015.

Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Mingau de cremogema com Biscoito	Feijoada com carne, calabresa, arroz e laranja	Macarrão com carne moída, salada de cenoura ralada, repolho e melancia	Batata doce ou macaxeira com frango ou carne ao molho	Sopa de legumes com carne e macarrão
453,8 Kcal	514,5 Kcal	370,7 Kcal	352,6 Kcal	253,2 Kcal

Fonte: Cardápio elaborados pela Responsável Técnica para os ensinos infantil e fundamental para primeira e terceira semanas de 2015.

Quadro – Cardápio para os ensinos infantil e fundamental para segunda e quarta semanas de 2015.

Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Achocolatado com pão doce com margarina	Arroz, frango ensopado com legumes e pirão. Salada de tomate e cenoura ralada	Arroz, feijão e quiabada (carne de boi) mamão	Macarrão com frango cozido desfiado. Melancia, salada de alface, tomate e repolho.	Sopa de feijão com carne, batatinha e macarrão.
310,6 Kcal	492,90 Kcal	357,10 Kcal	424,9 Kcal	404,1 Kcal

Fonte: Cardápio elaborados pela Responsável Técnica para os ensinos infantil e fundamental para segunda e quarta semanas de 2015.

Para as refeições ofertadas no cardápio de 2015 verificou-se o seguinte:

- Para os alunos matriculados no ensino fundamental, em período parcial, para faixa de 11-15 anos, que prevê um valor nutricional mínimo de 435 Kcal, 7 das 10 refeições não atendem aos valores nutricionais de referência de energia estabelecidos no artigo 14, § 5º c/c Anexo III da Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

- Em relação à faixa de 6-10 anos que prevê um valor nutricional mínimo de 300 Kcal, 1 das 10 refeições não atende aos citados valores.

Para 2016 foram adotados os seguintes cardápios:

Quadro - Cardápio único referente à primeira e terceira semanas de 2016

Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Suco, farofa de cuscuz com frango ensopado	Macaxeira com carne moída ao molho e fruta	Feijão tropeiro, arroz, sal, tomate, cenoura e melancia	Pão com frango desfiado e suco de polpa	Sopa de legumes com carne e macarrão
373,3 Kcal	349,7 Kcal	499,6,7 Kcal	411,4 Kcal	253,2 Kcal

Fonte: Cardápio elaborados pela Responsável Técnica para os ensinos infantil e fundamental para primeira e terceira semanas de 2016.

Quadro - Cardápio único referente à segunda e quarta semanas de 2016

Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Iogurte com bolinho	Macarrão com frango, sal, alface, tomate e suco	Sopa de feijão com legumes e carne	Vitamina de banana com biscoito	Arroz com cenoura, carne e quiabo
408,5 Kcal	450,3 Kcal	404,1 Kcal	416,4 Kcal	295,6 Kcal

Fonte: Cardápio elaborados pela Responsável Técnica para os ensinos infantil e fundamental para segunda e quarta semanas de 2016.

Considerando-se as refeições ofertadas no cardápio de 2016 verificou-se o seguinte:

- Para os alunos matriculados no ensino fundamental, em período parcial, para faixa de 11-15 anos, que prevê um valor nutricional mínimo de 435 Kcal, 8 das 10 refeições não atendem aos valores nutricionais de referência de energia estabelecidos no artigo 14, § 5º c/c Anexo III da Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

- Em relação à faixa de 6-10 anos que prevê um valor nutricional mínimo de 300 Kcal, 2 das 10 refeições não atendem aos citados valores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao valor calórico dos cardápios por faixa etária fizemos correção adequando os mesmos, conforme anexo, porém como não temos nenhuma informação de existência de alunos que se enquadrem com necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras, não foi necessário elaborar cardápio específico. (Anexo VI)”

Análise do Controle Interno

Para o ano letivo de 2015 as falhas não foram contestadas.

Para o ano letivo de 2016, foram elaborados novos cardápios para o Programa Mais Educação e, para os cardápios dos ensinos infantil e fundamental, os tipos de refeições foram mantidos, apenas aumentando a quantidade de algum item ou adicionando uma porção de frutas nas oito refeições que não atendiam aos valores nutricionais mínimos de referência.

A falha relatada ocorreu de abril a setembro de 2016.

2.1.8. Superfaturamento na Chamada Pública nº 01/2015, referente ao item bebida láctea, no valor de R\$ 24.035,00.

Fato

A Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE realizou a Chamada Pública nº 01/2015 para aquisição de gêneros alimentícios originários da agricultura familiar para o ano letivo de 2015.

Ressalta-se que foram listados 23 itens na Chamada Pública, com estimativa de custo e previsão de recursos orçamentários no total de R\$ 210.041,60.

Dentre os 23 itens, merece destaque o item “Bebida Láctea”, para o qual foram adquiridos 11.500 litros a R\$ 3,85 cada litro, totalizando R\$ 44.275,00, conforme detalhamento a seguir:

Tabela – Quantitativo adquirido de bebida láctea em 2015.

Nota Fiscal	Data	Valor	Quantidade
1336	29/04/2015	R\$ 8.523,90	2.124
002	01/06/2015	R\$ 3.850,00	1.000
011	08/06/2015	R\$ 3.850,00	1.000
018	10/07/2015	R\$ 5.775,00	1.500
022	11/08/2015	R\$ 5.775,00	1.500
036	27/08/2015	R\$ 3.850,00	1.000

050	21/09/2015	R\$ 3.026,10	786
096	27/12/2015	R\$ 9.625,00	2.500
Total		R\$ 44.275,00	11.500

Fonte: Notas fiscais de aquisição de bebida láctea da Associação dos Produtores e criadores União.

Tomando-se por referência o preço contratado desse item, R\$ 3,85 por litro, sendo o mais relevante entre os itens contratados na Chamada Pública nº 01/2015, procedeu-se a seguinte comparação de preços:

Tabela - Comparação com preços de mercado.

Item	Unidade	Pregão Presencial nº 01/2015 - Maruim	Pregão Presencial nº 03/2015 - Barra dos Coqueiros	Média dos preços pesquisados
Bebida Láctea	lt	R\$ 1,82	R\$ 1,69	R\$ 1,76

Fonte: Pesquisas de preços realizadas pela equipe na página da transparência do Tribunal de Contas do estado de Sergipe.

Os 11.500 litros de “Bebida Láctea” adquiridos provocaram superfaturamento no valor de R\$ 24.035,00, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Tabela - Cálculo do superfaturamento na aquisição de “Bebida Láctea”.

Item	Porto da Folha	Preço médio pesquisado	Sobrep preço Unitário	Sobrep preço Percentual	Superfaturamento
Bebida Láctea	R\$ 3,85	R\$ 1,76	R\$ 2,09	118,75 %	R\$ 24.035,00

Fonte: Pesquisas de preços realizadas pela equipe.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Mais uma vez o chamariz para imputação de superfaturamento não condiz com a realidade. Dessa vez a acusação de superfaturamento utilizando como comparativo um item licitado na Chamada Pública 01/2015 em Porto da Folha/SE (sertão a 186km de Aracaju) comparado o mesmo item cotado em Pregão Presencial nos Municípios de Maruim no pregão 01/2015 (grande Aracaju 16 km da capital) e na Barra dos Coqueiros no pregão 03/2015 (litoral e cidade contígua a capital Aracaju).

A acusação de superfaturamento demanda um juízo de responsabilidade por parte daquele que acusa, mormente quando é realizado por órgãos de fiscalização e controle, que acreditamos ser realizado por profissionais extremamente competentes e capazes, não sendo razoável uma imputação tão grave fato tendo como parâmetro a comparação de preços obtidos em formas de licitação diferentes para o mesmo item em cidades distantes (uma no sertão e duas no litoral).

Conforme se verifica no item em discussão, o relatório de fiscalização imputa superfaturamento do item bebida láctea cotado na Chamada Pública nº 01/2015 ao Município de Porto da Folha tendo como parâmetro o mesmo item cotado em Pregão Presencial nos Municípios de Barra dos Coqueiros e Maruim.

A acusação é pueril, isto porque jamais os itens cotados em sede de Pregão Presencial serão maiores que os itens cotados em sede de Chamada Pública.

A justificativa é muito óbvia, no Pregão (presencial ou eletrônico) as empresas que participam compram em quantidade infinitamente superiores, e fornecem para inúmeros estabelecimentos comerciais, entes públicos etc, possuindo uma capacidade de barganha infinitamente superior em comparação com os produtores que participam em uma chamada pública ou com o cidadão comum.

O pregão ainda permite às empresas reduzirem os valores apresentados em suas propostas iniciais até que o concorrente desista de ofertar lances, concorrendo para a redução de preços, o que não se verifica na chamada pública.

A chamada pública integra as exigências do artigo 14, da Lei Federal 11.947/2009, que determina a aplicação de 30% dos recursos da merenda escolar com a compra de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural. A Lei implantada em 2009 atende a reivindicação feita há tempo pelas entidades (sindicatos e associações) representativas dos empreendedores familiares e dos próprios agricultores envolvidos.

Apesar da conquista, são poucos os que estão organizados para cumprir as exigências da Lei, como a emissão de documentos e até logística para atender o fornecimento regular.

A legislação buscou simplificar o procedimento para os agricultores familiares, sendo mínima a exigência documental, quando se tratar de grupo informal de produtores, ou quando se tratar de grupo formal.

O grupo informal, é de fácil intelecção, trata-se da compra direta com o produtor rural ou grupamento informal de produtores. Já o grupo formal através de cooperativas de produtores.

Portanto, os pequenos produtores rurais ou cooperativas familiares ou pequenas cooperativas de trabalhadores, pelo fato de não trabalharem em larga escala, possuem custos de produção maiores que os empresários que fornecem em larga escala. Para explicar melhor basta fazer uma compra em uma loja de atacado e em uma loja de varejo, quem compra no atacado obtém preços menores no mesmo item em comparação com a mesma compra realizada em uma loja varejista.

Para que o relatório de fiscalização comprovasse a acusação tão grave de superfaturamento, deveria fazer o mesmo comparativo levando em consideração a mesma modalidade de licitação, qual seja, a chamada pública, em outras cidades e pra ser mais justo ainda, na mesma região de localização da cidade fiscalizada.

A necessidade de comparação de preços na mesma região é necessária, porque os municípios do sertão sergipano sofreram e sofrem severas consequências com os efeitos da seca, não sendo novidade para qualquer pessoa que acompanha os telejornais, o que interfere sobremaneira nos custos de produção, tendo em vista que a bebida láctea por ser derivada do

leite, teve sua produção prejudicada por conta da seca que prejudicou os pastos matando o gado, levando os produtores rurais a alimentar suas vacas com ração, o que encarece astronomicamente os custos de produção.

Para demonstrar a desproporcionalidade da imputação basta se verificar a cotação de preço do mesmo item adquirido por qualquer consumidor final em um supermercado referente ao mesmo item, que será mais caro para este do que o praticado na Chamada Pública 01/2015.

Portanto, a finalidade da licitação em chamada pública é beneficiar pequenos produtores rurais e produtor rural familiar a fim de incentivar e movimentar a economia local, por esta razão, naturalmente os valores apurados em uma chamada pública será em regra superior em comparação a uma licitação em pregão presencial para o mesmo item. Portanto, a acusação de superfaturamento tão somente em virtude da comparação aos preços obtidos em modos de licitação diferentes não prosperar, sendo veementemente rechaçada pela Administração Municipal.

Para que não paire qualquer dúvida fizemos uma cotação de preço da bebida láctea em estabelecimentos comerciais e também consulta ao site da Fundação Getúlio Vargas e a comprovação é que o preço obtido pelo município embora superior a mesma cotação em pregão presencial é inferior a compra na condição de consumidor final, conforme demonstrativo abaixo, como também anexamos cópia. **(Anexo III)** Portanto não há que se falar em superfaturamento.”

FGV IBRE (valor do item em Sergipe com incidências, sem o frete)	MEUCARRINHO 1	O MERCADO EM CASA.COM.BR 2
3,92	4,29	5,00

¹ <http://www.meucarrinho.com.br/o/bebida-lacta-itambe-sabor-chocolate-familia-1litro/149795482/>

² http://omercadoemcasa.com.br/eshop/index.php?route=pr&product_id=112

Análise do Controle Interno

Os preços pesquisados pelo gestor referem-se a preços atuais e não a preços de março de 2015, época que foram contratados por meio da Chamada Pública nº 01/2015.

Não é correto fazer equiparação do município ao consumidor final considerando que foram adquiridas 11.500 unidades.

A afirmação de que a comparação entre valores de Chamada Pública e Pregão Presencial é indevida não tem como prosperar, pois a norma que regulamenta o procedimento da Chamada Pública, Resolução FNDE nº 26/2013, exige que seja realizada pesquisa de preços de mercado anteriormente à realização da Chamada Pública, conforme transcrição a seguir:

Art. 24 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009.

§1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Vale ressaltar que a Cooperativa contratada para fornecimento da bebida láctea funciona no município de Porto da Folha/SE, o que minimiza os custos de transportes.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Falta de comprovação de notificação aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e Câmara Municipal de Vereadores sobre as liberações de recursos financeiros do PNAE.

Fato

A Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE apresentou documentação comprobatória de que notificou cinco partidos políticos e sindicatos de trabalhadores rurais nos exercícios de 2015 e 2016, contudo não foram disponibilizadas informações acerca da comunicação às entidades empresariais e à Câmara Municipal de Vereadores sobre as liberações de recursos financeiros do Pnae, no prazo de dois dias úteis de cada liberação, conforme dispõe a Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Como já citado. Apresentamos documentação comprobatória de que notificamos 05 (cinco) partidos políticos e sindicatos de trabalhadores rurais nos exercícios de 2015 e 2016, exceto as entidades empresariais e a Câmara Municipal de Vereadores. Portanto passaremos a comunicá-los também afim de atender integralmente a Lei nº .9.452 de 20 de março de 1997.”

Análise do Controle Interno

O gestor confirmou a falha identificada, informando que passará a notificar também as entidades empresariais e a Câmara Municipal de Vereadores.

2.2.2. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Fato

Questionada acerca da capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, a Secretaria Municipal de Educação de Porto da Folha/SE não disponibilizou documentação que comprovasse a oferta de capacitação aos Conselheiros nos anos de 2015 e 2016.

A responsabilidade pela ausência de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar nos exercícios de 2015 e 2016 é da equipe técnica do FNDE e do Prefeito Municipal, portador do CPF nº 710.558.-**, conforme artigo 60 da Resolução FNDE/CD n.º 26/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O não atendimento ocorre diante da situação financeira do município, impossibilitando de contratar profissionais/empresas especializadas em capacitação, mas faremos o possível para até dezembro do corrente ano capacitá-los, visando uma melhor operacionalização do Programa e atuação do CAE.”

Análise do Controle Interno

O gestor manifesta-se em concordância com a fragilidade identificada, e ao mesmo tempo informa que envidará esforços para promover capacitação dos Conselheiros ainda no ano de 2016.

2.2.3. Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado.

Fato

Não houve comprovação de que tenham sido realizados testes de aceitabilidade nos exercícios de 2015 e 2016 pela nutricionista responsável técnica pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no município de Porto da Folha/SE.

O Art. 17 da Resolução FNDE n.º 26/2013 estabelece que:

“Art. 17 A EEx. aplicará teste de aceitabilidade aos alunos sempre que introduzir no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.

Houve alteração no cardápio entre os anos de 2015 e 2016 e mesmo assim não foram realizados os testes de aceitabilidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Não prospera essa afirmação, os teste de aceitabilidade lhe foi entregue a tabulação no período de fiscalização in loco, sendo que não foi apresentado o processo de como foi realizado por não ter sido solicitado pelo mesmo. Tendo em vista que no ano letivo de 2015 a nutricionista não permaneceu, somente em 2016 que estamos conseguindo mantê-la, portanto pôde ser aplicado os testes de aceitabilidade referente ao período de 2016. Infelizmente os dados conseguidos sobre a aceitação dos cardápios não foram utilizados devido o processo de confecção dos testes terem sido disponibilizados posteriormente, em anexo os testes realizados. (Anexo V)”

Análise do Controle Interno

O gestor confirmou que não foram executados testes de aceitabilidade em 2015.

Quanto aos testes realizados em 2016 não foram considerados por terem sido realizados para refeições que não constaram do cardápio no ano letivo de 2016, conforme anexo V, desvirtuando o objetivo da realização dos testes de aceitabilidade.

2.2.4. Inexistência/inadequação de refeitórios para o fornecimento de alimentação aos alunos.

Fato

Foi realizada inspeção *"in loco"*, entre os dias 8 e 12 de agosto de 2016, em seis escolas do município de Porto da Folha/SE, conforme quadro a seguir, com o objetivo de verificar a estrutura das cozinhas, refeitórios e as condições de armazenamento dos gêneros alimentícios.

Quadro – Escolas visitadas

Escola	Localização	Data
Escola Municipal Doralice Feitosa dos Santos	Povoado Ilha do Ouro	08/08/2016
Escola Municipal Manoel Jovito de Santana	Pov. Lagoa do Fundo	09/08/2016
Escola Municipal Professora Francisca de Sá	Povoado Lagoa do Fundo	09/08/2016
Escola Municipal José Francisco da Silva	Povoado Lagoa do Rancho	09/08/2016
Escola Municipal Manoel Rodrigues Velho	Sede	12/08/2016
Escola Municipal Josefina Pereira	Sede	12/08/2016

Fonte: Inspeção *"in loco"*

Dentre as escolas visitadas verificou-se que nenhuma delas possuía refeitório para consumo da alimentação escolar pela totalidade dos alunos matriculados em cada escola.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.5. Ausência de controle por meio de fichas de prateleiras no almoxarifado e nas escolas visitadas.

Fato

Em inspeção "*in loco*" realizada no almoxarifado central do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e nas seis escolas visitadas, verificou-se que nem o almoxarifado central nem as escolas preencheram as fichas de prateleiras para controle dos gêneros alimentícios nos exercícios de 2015 e 2016.

Nas escolas visitadas, constam apenas as guias de remessa de gêneros alimentícios, enviados pelo almoxarifado central, as quais são arquivadas em pastas. A ausência de fichas de prateleiras devidamente preenchidas impede a correta verificação da entrada e saída dos gêneros alimentícios. Os controles de estoques nas escolas e almoxarifado são importantes, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Educação repassa os alimentos da merenda para serem utilizados durante 30 dias e, portanto, sem esse controle, torna-se difícil a verificação da existência de saldo ou faltas de alimentos entre os intervalos de encaminhamento dos gêneros às escolas.

Essa ausência de controle vai de encontro aos princípios de economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista que um efetivo controle da movimentação do estoque auxilia na prevenção de perdas de gêneros em virtude do vencimento dos prazos de validade ou ocorrência de desvios, bem como pode auxiliar na verificação do cumprimento dos cardápios da alimentação escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Realmente não temos a prática de controlar os gêneros alimentícios através de fichas de prateleiras, somente dispomos do controle das entregas dos itens através das guias de remessa de gêneros alimentícios encaminhadas para cada escola, mas iremos adequar através do modelo abaixo demonstrado:”

Entrada		Saída			Saldo	Assinatura do Responsável
Data	Quant	Data	Turno	Quant		

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

Análise do Controle Interno

O gestor confirmou a falha identificada, informando que passará a adotar o controle de entrada e saída dos gêneros alimentícios, conforme modelo disponibilizado no anexo..

2.2.6. Descumprimento do cardápio no início do ano letivo de 2015.

Fato

Houve demora nas aquisições dos gêneros alimentícios necessários ao cumprimento dos cardápios da alimentação escolar no exercício de 2015, impossibilitando o fornecimento das refeições, de acordo com os cardápios elaborados, aos alunos das escolas municipais nos primeiros dias letivos de 2015

De acordo com o calendário escolar fornecido pela Secretaria Municipal de Educação, o início do ano letivo de 2015 ocorreu no dia 2 de março, sendo que as primeiras aquisições de gêneros alimentícios ocorreram da seguinte forma:

Quadro – Detalhamento da emissão de notas fiscais.

Fornecedor	Itens	Data da primeira aquisição
03.823.107/0001-28	Carne bovina moída	09/04/2015
20.953.104/0001-28	Carne bovina Polpa de frutas Pão de hot dog	09/04/2015
11.426.040/0001-16	Hortifrutigranjeiros	22/04/2015
13.131.982/0001-00	Bebida láctea	29/04/2015
21.332.536/0001-84	Gêneros alimentícios diversos	17/03/2015

Fonte: Notas fiscais de aquisições de gêneros alimentícios de 2015.

Não houve entrega de nenhum gênero alimentício antes de 17 de março, e gêneros alimentícios, como carnes, frutas e verduras, somente foram entregues a partir do dia 9 de abril de 2015, o que impossibilitou o cumprimento dos cardápios por mais de quarenta dias desde o início do ano letivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Mesmo sendo a primeira compra feita em 09 de Abril de 2016, não deixamos de oferecer alimentação aos alunos devido ao saldo de alimentos nas escolas referente ao exercício anterior, como já dito no item 09, foi confirmado pelos alunos, merendeiras e professores que não houve falta de alimentação escolar.”

Análise do Controle Interno

Não foi comprovada a existência de saldo do exercício anterior, por não haver registro de entradas, saídas e estoque dos gêneros alimentícios nas escolas.

Também não há como acatar a informação de aproveitamento do saldo do exercício anterior, tendo em vista que constam nos cardápios itens perecíveis, tais como hortifrutigranjeiros, pães e bebida láctea.

2.2.7. Fornecimento de alimentos em desacordo com o cardápio estipulado no ano letivo de 2015.

Fato

Com o propósito de verificar o cumprimento dos cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (ensino fundamental, EJA, creches e Mais Educação), foi realizada a comparação entre os itens do cardápio e as Notas Fiscais de entrega de gêneros alimentícios no exercício de 2015.

Dentre os itens adquiridos verificou-se as seguintes quantidades de bebida láctea:

Tabela – Quantitativo adquirido de bebida láctea em 2015.

Nota Fiscal	Data	Valor	Quantidade
1336	29/04/2015	R\$ 8.523,90	2.124
002	01/06/2015	R\$ 3.850,00	1.000
011	08/06/2015	R\$ 3.850,00	1.000
018	10/07/2015	R\$ 5.775,00	1.500
022	11/08/2015	R\$ 5.775,00	1.500
036	27/08/2015	R\$ 3.850,00	1.000
050	21/09/2015	R\$ 3.026,10	786
096	27/12/2015	R\$ 9.625,00	2.500
Total			11.500

Fonte: Notas fiscais de aquisição de bebida láctea da Associação dos Produtores e criadores União.

Nos cardápios elaborados pela nutricionista e utilizados nas escolas municipais no ano letivo de 2015 não constam o item bebida láctea entre as refeições a serem servidas aos alunos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 096/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura de Porto da Folha/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Foi inicialmente licitado o item bebida láctea com o propósito de diversificar os itens achocolatado e até mesmo o suco que constam no cardápio escolar, devido a grande aceitação que esse item tem pelos alunos, mas como a bebida Láctea é menos nutritivo, não colocamos a princípio no cardápio a fim de verificar a aceitação dos alunos, mas como sempre é a bebida láctea que eles mais gostam, portanto ofertamos a bebida láctea durante todo o ano letivo.”

Análise do Controle Interno

Não se justifica que um município que se encontrava com restrições financeiras em 2015, e que não conseguiu aportar recursos próprios para complementação da execução do Pnae, que realize a aquisição de bebida láctea, que não consta nos cardápios, para consumo em todo o ano letivo, com o objetivo de diversificar itens como achocolatado e suco.

Além disso, consta em itens específicos deste relatório que houve descumprimento dos cardápios por falta de gêneros alimentícios e que a bebida láctea foi adquirida por preço superior ao praticado no mercado local.

2.2.8. Realização de reuniões mensais do Conselho de Alimentação Escolar em desacordo com seu regimento interno.

Fato

De janeiro de 2015 a junho de 2016 o CAE deveria ter realizado dezoito reuniões ordinárias mensais, sendo que foram realizadas apenas dez reuniões ordinárias, descumprindo o estatuído no Art. 11 do seu Regimento Interno vigente a partir de 24 de janeiro de 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.9. Ausência de identificação do responsável pelo recebimento dos gêneros alimentícios nos documentos fiscais.

Fato

No exercício de 2015 a Prefeitura Municipal de Porto da Folha/SE recebeu recursos para execução do Programa de Alimentação Escolar – PNAE, no valor de R\$ 727.044,00.

Para execução do programa a Prefeitura realizou três procedimentos licitatórios, sendo dois Pregões Presenciais e uma Chamada Pública.

Da análise das Notas Fiscais apresentadas, verificou-se que os seguintes documentos não apresentavam atesto pelos responsáveis pelo recebimento dos gêneros alimentícios:

Quadro - Notas Fiscais sem o devido atesto.

Fornecedor	Nota Fiscal	Data	Valor
02.957.864/0001-21	50	21/09/2015	R\$ 3.026,10
11.426.040/0001-16	1271	15/09/2015	R\$ 23.641,55
	1293	07/10/2015	R\$ 22.208,00
	1304	29/10/2015	R\$ 23.676,75
	1341	03/12/2015	R\$ 22.208,00
03.823.107/0001-28	13402	15/10/2015	R\$ 64,80
	13403		R\$ 2.181,60

Fornecedor	Nota Fiscal	Data	Valor
	13404		R\$ 540,00
	13405		R\$ 475,20
	13406		R\$ 2.181,60
20.953.104/0001-28	971	16/10/2015	R\$ 3.850,00
	1072	03/11/2015	R\$ 23.880,00
21.332.536/0001-84	421	17/09/2015	R\$ 18.319,17
	422		R\$ 4.460,52
	423		R\$ 3.848,14
	424		R\$ 22.070,30
	513	03/11/2015	R\$ 706,50
	514		R\$ 16.329,21
	515		R\$ 3.974,39
	516		R\$ 3.636,54
	517		R\$ 14.306,90
	579	09/12/2015	R\$ 706,50
	580		R\$ 16.306,43
	582		R\$ 3.622,57
	583		R\$ 14.291,04
	584		R\$ 4.132,42
	605	18/12/2015	R\$ 3.895,17

Fonte: Processos de pagamentos do exercício de 2015.

Ausência de identificação do responsável pelo recebimento dos gêneros alimentícios, nos documentos fiscais, impossibilita a comprovação da efetiva entrega dos gêneros adquiridos em sua totalidade e da data em que foram entregues.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, devido à falta de controle dos estoques pela Secretaria Municipal de Educação e pelas escolas e de distribuição dos gêneros alimentícios pela secretaria; estruturas deficientes de refeitórios nas escolas; superfaturamento, no valor de R\$ 24.035,00, em aquisição de item da agricultura familiar, gerando prejuízo ao erário, transferência indevida de R\$ 36.829,82 e descumprimento dos cardápios em 2015 e 2016.

Ordem de Serviço: 201602062

Município/UF: Porto da Folha/SE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PORTO DA FOLHA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 654.680,03

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica.

A ação fiscalizada destina-se a cumprir as normas e orientações relativas à execução do Programa; aplicar os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para propiciar o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos da educação básica residentes em área rural que utilizem transporte escolar, mediante a assistência financeira, em caráter suplementar, aos entes federados; disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros e outras informações solicitadas.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município de Porto da Folha/SE, no período de 01 de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016, pelo Ministério da Educação.

A ação de controle se desenvolveu sobre as seguintes questões, referentes aos exercícios 2014 a 2016:

Com relação à Secretaria Municipal de Educação (SME): registros no CACS/FUNDEB; regularidade dos saques realizados na conta específica do programa; idoneidade dos documentos de despesas; legalidade das licitações Pregões Presenciais nº 02/2014, 03/2015 e 03/2016 para locação de veículos destinados ao transporte escolar e Pregões Presenciais nº 17/2013, 01/2015 e 12/2015; e regularidade na constituição e atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB) e os registros no sistema do FNDE.

Com relação às escolas municipais: visitas para entrevistar alunos e diretores sobre a regularidade e a qualidade do serviço de transporte escolar..

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Utilização de veículos contratados inadequados para o transporte de alunos

Fato

Verificou-se mediante inspeção aos veículos utilizados no transporte escolar no município de Porto da Folha/SE que parte deles apresenta características e estado de conservação insatisfatórios para a finalidade a que se destinam, impactando a boa prestação do serviço e a segurança dos estudantes no trajeto entre a residência e a escola, a exemplo de veículos sem cintos de segurança e com extintor com carga vencida. Deve-se frisar que continua obrigatório o uso de extintores de incêndio em ônibus, micro-ônibus e quaisquer veículos utilizados no transporte coletivo de passageiros (como é o caso dos veículos que transportam escolares), pois assim dispõe o §4º do art. 1º da Resolução Contran nº 157, de 22 de abril de 2004, com redação dada pela Resolução Contran nº 556, de 17 de setembro de 2015.

Verificou-se que nenhum dos veículos inspecionados, sejam da frota própria da Prefeitura, sejam dos veículos locados, tinha afixada na sua parte interna a autorização do Detran/SE para fazer a condução de escolares, o que infringe o art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Tal autorização é emitida somente quando são observados os requisitos do art. 136 do CTB, dentre os quais destaca-se: registro como veículo de passageiros; inspeção semestral dos equipamentos obrigatórios e de segurança; faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, com o dístico “escolar” em toda extensão das partes laterais e na parte traseira da carroçaria; equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira; e cintos de segurança em número igual à lotação.

Verificou-se ainda o uso de veículos de passeio para o transporte de escolares, sendo, inclusive, um dos objetos dos editais de licitação para contratação de transporte escolar. Tal tipo de veículo não é recomendado para o transporte escolar de acordo com o Guia do Transporte Escolar, publicação conjunta do FNDE e do Ministério Público (vide <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/131-transporte-escolar?download=6897:guia-do-transporte-escolar%20guia%20do%20transporte%20escolar>). A referida publicação recomenda para o transporte de alunos apenas ônibus, micro-ônibus, vans e Volkswagen/Kombi, além de embarcações em localidades nas quais se faça necessário o transporte marítimo ou fluvial, devendo estas terem cobertura para proteção contra sol e chuva, número de coletes salva-vidas na mesma proporção de sua capacidade e apresentar bom estado de conservação. Recomenda, ainda, que os veículos devem ter no máximo sete anos de fabricação, devendo-se assinalar que está no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 67, de 2012, que propõe que os veículos utilizados no transporte escolar tenham no máximo dez anos de fabricação.

Além disso, verificou-se que ao menos quatorze veículos utilizados no transporte escolar têm mais de dez anos de fabricação; encontram-se nessa situação todos os cinco veículos locados junto à empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda., bem como nove dos dezessete veículos locados junto à empresa MG Locação de Veículos Ltda. Dos veículos

locados junto a esta última empresa, dois deles têm vinte anos de fabricação, os quais não foram inspecionados durante os trabalhos de campo porque os respectivos condutores não compareceram ao local onde se procedeu em 12 de agosto de 2016 à inspeção dos veículos locados. O ônibus de placa KLV4507, por exemplo, utilizado pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda. na prestação do transporte escolar, tem dezesseis anos de fabricação, está em péssimo estado de conservação, com avarias na parte externa e interna da carroçaria, e sequer possui cintos de segurança.

Os quatorze veículos com mais de dez anos de fabricação utilizados pelas duas empresas contratadas para o transporte escolar no município de Porto da Folha são os que aparecem no quadro a seguir:

Quadro – Veículos com mais de dez anos de fabricação usados no transporte escolar

PLACA	VEÍCULO	ANO	EMPRESA PRESTADORA DO SERVIÇO
MYS6738	Mercedez Benz/Neobus Thunder lo	2004	Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda.
KLV4507	Mercedes Benz/Busscar Urbanus	1999	Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda.
HZZ5344	Ford/Fiesta	2005	Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda.
HZU8567	Fiat/Uno Mille	2005	Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda.
Não informada	Fiat Parati	2004?	Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda.
MUF1787	Asia/Topic	1996	MG Locação de Veículos Ltda.
DBM6168	Mercedes Benz/Sprinter	2004	MG Locação de Veículos Ltda.
KQN4640	Kia/Besta	2000	MG Locação de Veículos Ltda.
KIF1842	Kia/Besta	1998	MG Locação de Veículos Ltda.
MUT3497	Kia/Besta	2000	MG Locação de Veículos Ltda.
KGP5781	Vw/Gran Mini	2005	MG Locação de Veículos Ltda.
CQM6472	Marcopolo/Volare	2004	MG Locação de Veículos Ltda.
HZM3435	Agrale/1800	1996	MG Locação de Veículos Ltda.
HZN1566	Asia/Topic	1996	MG Locação de Veículos Ltda.

Fonte: quadro fornecido pela Prefeitura Municipal de Porto da Folha

O quadro a seguir mostra as ocorrências relativas ao estado de conservação dos veículos do transporte escolar e eventuais irregularidades encontradas na citada inspeção efetuada nos mesmos no período dos trabalhos de campo. Foram inspecionados vinte e um veículos, sendo quatro utilizados pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda. – ME e dezessete utilizados pela empresa MG Locação de Veículos Ltda. para a prestação do transporte escolar:

Quadro – Ocorrências detectadas na inspeção dos veículos do transporte escolar locados

PLACA	MARCA/MODELO	IRREGULARIDADES ENCONTRADAS
MYS 6738	Micro-ônibus	Faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
KLV 4507	Ônibus/Marcopolo	Falta de cintos de segurança; avaria na parte frontal da carroçaria, faltando uma parte da lataria na extremidade inferior direita; carroçaria rachada na parte traseira interna, com remendo metálico cobrindo parte da rachadura; alguns assentos em péssimo estado de conservação; jante de pneu guardada na parte traseira do interior do veículo.
HZZ 5344	Ford/Fiesta	Veículo de passeio usado para o transporte escolar;

PLACA	MARCA/MODELO	IRREGULARIDADES ENCONTRADAS
		adesivos autocolantes amarelos com o dístico escolar nas partes laterais e traseira ao invés de faixa amarela em toda a extensão das partes laterais e da parte traseira do veículo.
HZU 8567	Fiat/Uno	Veículo de passeio usado para o transporte escolar; adesivos autocolantes amarelos com o dístico escolar nas partes laterais e traseira ao invés de faixa amarela em toda a extensão das partes laterais e da parte traseira do veículo.
KIF 1842	Kia/Besta	Alguns assentos em mau estado de conservação e extintor de incêndio guardado junto com o estepe ao invés de estar no interior do veículo.
NVJ 5993	Citroen/Jumper	Faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais e da parte traseira da carroçaria.
DBM 6168	Mercedes Benz/Sprinter	Faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
HZN 1566	Asia/Topic	Parte traseira sem a faixa amarela com o dístico “escolar” e faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
NVI 2340	Citroen/Jumper	Parte traseira sem a faixa amarela com o dístico “escolar” e faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria; extintor de incêndio em péssimo estado de conservação, não permitindo sequer a verificação da validade do teste hidrostático e da carga antifogo.
CDM 2791	Mercedes Benz/Sprinter	Extintor com carga antifogo vencida desde abril de 2013; lanterna traseira direita rachada.
NVJ 1993	Citroen/Jumper	Parte traseira sem a faixa amarela com o dístico “escolar” e faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria; extintor mantido dentro de saco plástico.
HZW 3196	Citroen/Jumper	Extintor com carga antifogo vencida desde maio de 2015; parte traseira sem a faixa amarela com o dístico “escolar” e faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
NVL 0072	Citroen/Jumper	Extintor sem o lacre de segurança; parte traseira sem a faixa amarela com o dístico “escolar” e faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
NVG 0376	Ford/Transit	Extintor sem o lacre de segurança; faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
OEJ 8238	Citroen/Jumper	Faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
CQH 6472	Volare	Extintor com o invólucro desgastado e sem o lacre; faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
MUT 3497	Kia/Besta	Alguns assentos em mau estado de conservação e faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais e da parte traseira da carroçaria; lanterna traseira quebrada.
KGP 5781	Volkswagen/Gran Mini	Extintor com o invólucro desgastado, sem permitir a verificação de sua validade, e sem o lacre.
KQN 4640	Kia/Besta	Extintor com carga antifogo vencida desde março de 2016; faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria e faixa amarela na parte traseira está com largura muito inferior à das partes laterais e com menos de 40 centímetros.
NVH 1875	Ford/Transit	Extintor sem lacre e com carga antifogo vencida;

PLACA	MARCA/MODELO	IRREGULARIDADES ENCONTRADAS
		faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria.
NVL 5431	Ford/Transit	Extintor mantido dentro de saco plástico; faixa amarela não cobre toda a extensão das partes laterais da carroçaria e faixa amarela na parte traseira está com largura muito inferior à das partes laterais e com menos de 40 centímetros.

Fonte: inspeção física realizada na cidade de Porto da Folha em 12 de agosto de 2016.

Seguem registros fotográficos com algumas das irregularidades detectadas na inspeção dos veículos locados:



Ônibus locado da empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda – ME, placa KLV 4507, com a parte dianteira parcialmente danificada. Porto da Folha (SE), 12 de agosto de 2016.



Extintor de incêndio com carga vencida desde abril de 2013 do veículo locado Mercedes/Sprinter de placa CDM 2791 da empresa MG Locação de Veículos Ltda. Porto da Folha (SE), 12 de agosto de 2016.



Interior do ônibus locado da empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda – ME, placa KLV 4507, vendo-se que os assentos não possuem cinto de segurança, em grave afronta ao inciso VI do art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro, que dispõe sobre o transporte de escolares. Além disso, os encostos de vários assentos estão danificados. Porto da Folha



Carro de passeio locado da empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda – ME, Ford/Fiesta, placa HZZ 5344, veículo inadequado para o transporte escolar, segundo o Guia do Transporte Escolar do FNDE e do Ministério Público. Também não possui a faixa amarela em toda a extensão das partes laterais e traseira. Porto da Folha (SE), 12 de agosto de

(SE), 12 de agosto de 2016.	2016.
-----------------------------	-------



Veículo locado Citroen/Jumper, placa HZW 3196, da empresa MG Locação de Veículos Ltda. sem a faixa amarela contendo o dístico “escolar” na parte traseira do veículo, infringindo o inciso III do art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro. Porto da Folha (SE), 12 de agosto de 2016.



Veículo locado Kia/Besta, placa MUT 3497, da empresa MG Locação de Veículos Ltda. com lanterna traseira quebrada. Porto da Folha, 12 de agosto de 2016.

As irregularidades encontradas na inspeção física dos veículos locados, em 12 de agosto de 2016, bem como dos veículos próprios, contrastam com o documento intitulado “Relatório de Vistoria do Transporte Escolar”, de 20 de abril de 2016, assinado pelo servidor de CPF nº ***.590.233-**, designado para inspecionar os veículos do transporte escolar e fiscalizar os contratos de prestação do serviço de transporte escolar, no qual o mesmo informa que vistoriou a frota escolar e declara “para os devidos fins” que foram vistoriados todos os itens nele especificados e que “todos os veículos estão aptos ao transporte escolar”. O referido relatório não discrimina os veículos vistoriados e seu texto é rigorosamente idêntico ao de dois outros documentos que têm o mesmo título, datados de 27 de fevereiro de 2015 e 11 de fevereiro de 2014, assinados pelo servidor de CPF nº ***.792.405-**, que também não discriminam os veículos vistoriados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“O relatório de fiscalização apontou a existência de veículos de transporte escolar com características insatisfatórias para a finalidade que se destina.

Foi aduzido a existência de ônibus sem cinto de segurança, faixas indicativas que não contemplam toda extensão do veículo, bem como apresentação de acervo fotográfico de constatação, bem como o relatório pormenorizado de cada veículo vistoriado.

Conforme bem assinalado no relatório de fiscalização, existe um projeto de lei para limitar o ano de fabricação dos veículos destinados ao transporte escolar PL 67/2012. Em que pese tramitar no senado federal a 4 anos ainda não foi aprovado. Portanto, não existe norma legal capaz de limitar o tempo de uso dos veículos destinados ao transporte escolar, até porque, existem veículos com mais de 10 anos de uso que estão em perfeitas condições de uso.

Entretanto, não se pode olvidar as constatações realizadas com bastante propriedade pela equipe de fiscalização.

Portanto, esta Prefeitura emitirá uma nota de recomendação/projeto de lei com manual de boas práticas na fiscalização do transporte escolar com a indicação dos mesmos itens referidos pela fiscalização, tornando obrigatória a vistoria e a limitação de ano de fabricação atendida como forma de sugestão, exigência de participação no certame que passará a ser exigido a partir do ano de 2017.

No que se refere a ausência de itens básicos de segurança nos veículos, cintos de segurança e extintores de incêndio, notificamos as empresas contratadas para sanarem a ocorrência sob pena de suspensão no pagamento”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Prefeitura de Porto da Folha reconhece a propriedade das constatações das deficiências apontadas nos veículos do transporte escolar inspecionados, utilizados pelas empresas contratadas para a prestação desse serviço.

Com relação aos veículos com mais de dez anos de fabricação utilizados pelas empresas para fazerem o transporte escolar, argumenta que não há norma legal que limite o tempo de uso dos veículos e que há veículos com mais de dez anos de uso em perfeitas condições, muito embora tenha sido constatado mau estado de conservação em veículos inspecionados, a exemplo do ônibus de placa KLV 4507, o qual, inclusive, não possui cintos de segurança nos assentos; não obstante, informa que acolherá como sugestão a limitação de ano de fabricação e fará tal exigência nos certames licitatórios a partir de 2017.

Informa que emitirá nota de recomendação/projeto de lei com manual de boas práticas na fiscalização do transporte escolar. Informa também que notificou as empresas contratadas para a prestação do serviço de transporte escolar quanto a ausência de itens básicos de segurança nos veículos, a exemplo de cintos de segurança e extintores de incêndio, todavia não apresentou cópia de tais notificações.

A Prefeitura de Porto da Folha não se manifestou sobre a contratação de veículos de passeio para fazer transporte escolar e sobre o documento intitulado “Relatório de Vistoria do Transporte Escolar”, de 20 de abril de 2016, o qual atesta que os veículos da frota escolar estão aptos ao transporte escolar, sem que os veículos vistoriados tenham sido discriminados em tal documento, cujo texto é rigorosamente idêntico aos dois documentos de mesmo título de 2014 e 2015, os quais também não discriminam os veículos vistoriados.

2.2 Parte 2

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito

de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência de controle do itinerário dos veículos contratados.

Fato

Desde o ano de 2014 a Prefeitura Municipal de Porto da Folha realizou três licitações na modalidade pregão presencial, tipo menor preço por item, tendo como objeto a locação de veículos destinados ao transporte escolar para os alunos do ensino fundamental do Município: Pregão Presencial nº 002/2014, realizado em 10 de fevereiro de 2014, que resultou na celebração do Contrato nº 68/2014 com a empresa MG Locação de Veículos Ltda., CNPJ nº 07.893.307/0001-08; Pregão Presencial nº 003/2015, realizado em 25 de fevereiro de 2015, que resultou na celebração dos contratos nº 021/2015 com a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda., CNPJ 05.878.325/0001-95, e nº 022/2015 celebrado com a empresa MG Locação de Veículos Ltda., CNPJ nº 07.893.307/0001-08; e Pregão Presencial nº 03/2016, realizado em 15 de abril de 2016, que resultou na celebração dos contratos nº 26/2016 com a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda., CNPJ 05.878.325/0001-95, e nº 27/2016 com a empresa MG Locação de Veículos Ltda., CNPJ nº 07.893.307/0001-08.

Requisitou-se à Prefeitura os controles de utilização dos referidos veículos referentes aos meses de abril e setembro de 2014 e 2015 e de abril de 2016, nos quais fossem indicados o itinerário (saída e retorno), motorista, ônibus, placa, data, hora, quilometragem percorrida, assim como cópia do ato de nomeação do fiscal do contrato e dos relatórios de fiscalização realizados nos exercícios de 2014 a 2016.

Com relação ao controle de utilização de veículos, a Prefeitura apresentou inicialmente tabelas descrevendo os itinerários dos diversos roteiros e a quilometragem contratada de cada um, o que não atendeu ao solicitado, reiterando-se, então, o pedido. Em resposta, a Prefeitura encaminhou formulários intitulados “Controle de Utilização de Veículos”, nos quais aparece a quilometragem contratada, que também não atenderam ao solicitado. Isso mostra que a Administração de Porto da Folha não tem controle sobre a quilometragem diária efetivamente cumprida pelos veículos em cada roteiro, embora a cláusula 10.7 dos contratos citados disponha que será pago somente o valor correspondente aos quilômetros rodados dentro do mês. Desse modo, os pagamentos mensais vêm sendo efetuados com base na quilometragem contratada de cada roteiro e não na quilometragem efetivamente rodada, variando o pagamento apenas em função do número de dias úteis de cada mês.

No que concerne à fiscalização dos contratos, a Prefeitura informou por meio do Ofício Circular nº 81/2016 que não editou ato de nomeação do fiscal do serviço de transporte escolar, pois o procedimento adotado é a designação de servidor por meio de Circular Interna (CI) para que seus respectivos dados pessoais sejam inseridos na cláusula que trata do acompanhamento e fiscalização do contrato firmado com as empresas vencedoras. De fato, consta na cláusula 8 dos contratos citados o nome e número do CPF do servidor designado para fiscalizar e acompanhar a execução dos mesmos. Todavia, em que pese ter sido designado fiscal para os contratos, constatou-se ausência de fiscalização quanto à quilometragem efetivamente cumprida pelos veículos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Segundo o tema indicado nesse quesito, o relatório de fiscalização apontou ausência de controles do itinerário dos veículos contratados. Ocorre que tal assertiva não merece prosperar, senão vejamos:

Durante a fiscalização foi solicitada pela equipe de fiscalização cópia do controle de itinerário dos veículos contratados, sendo que a Prefeitura prontamente atendeu à solicitação com apresentação de tabelas descrevendo os itinerários dos diversos roteiros das linhas e a quilometragem de cada trecho.

O relatório aduz que foi apresentada a quilometragem contratada e não a quilometragem efetivamente cumprida pelo veículo indicado. Entretanto a indicação no relatório não menciona expressamente qual seria o procedimento adequado. Por acaso seria a anotação do odômetro do veículo? O relatório é omissivo e não faz menção expressa a esse quesito.

Acreditamos que o controle através da anotação do odômetro poderia até induzir a Administração e até mesmo a essa equipe de fiscalização em erro. Isto porque os veículos não são zero quilômetro, assim a quilometragem indicada no odômetro indicaria uma quilometragem superior àquela contratada, levando ao fiscal do contrato a ter que fazer contas de quilometragem a cada dia ou a cada semana, diminuindo a quilometragem indicada no painel pela quilometragem contratada sujeito a erros.

E se indicar uma quantidade superior a contratada, a Administração teria que fazer o pagamento a maior. E por óbvio se a quantidade for inferior o pagamento será na mesma proporção.

Em que pese a indicação no relatório de fatos isolados na hipótese de veículo quebrar ou estar em manutenção, os veículos são substituídos imediatamente por outro no prazo máximo de 6 horas, não gerando qualquer prejuízo à Administração e na impossibilidade de substituição imediata é realizada compensação em outro dia de modo que fique cumprido o calendário escolar.

Outro ponto mencionado no item deste relatório diz respeito a indicação do fiscal do contrato. Consideramos que este ponto foi devidamente comprovado nos contratos onde constam expressamente a designação do fiscal do contrato e sua indicação, não havendo que se falar em ausência de fiscalização ou de controle dos veículos a disposição do município.

Entretanto, esta Prefeitura emitirá nota de recomendação para que seja aprimorado o mecanismo de controle, salientando que estamos à disposição para que seja sugestionado o modelo ideal de controle para fins de adequação”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha confirma que a equipe de fiscalização solicitou os controles de itinerário dos veículos e que, a título de atender o que lhe fora

solicitado, apresentou tabelas descrevendo os itinerários dos diversos roteiros das linhas e a quilometragem de cada trecho. Em outras palavras, não apresentou os controles solicitados, mas uma descrição dos roteiros com a quilometragem contratada e não com a quilometragem efetivamente cumprida.

A Prefeitura afirma em sua resposta que o relatório não indica qual deveria ser o procedimento adequado e pergunta se seria a anotação do odômetro. Em seguida argumenta que se o controle fosse feito pela anotação da leitura da quilometragem do odômetro induziria a Administração a erro porque os veículos não são zero quilômetro e a quilometragem indicada no odômetro seria superior à quilometragem contratada, o que levaria o fiscal a fazer contas de quilometragem a cada dia ou semana, diminuindo a quilometragem indicada no painel pela quilometragem contratada, o que estaria sujeito a erros.

Não cabe ao gestor municipal solicitar ao órgão de controle federal que indique o procedimento adequado para executar o controle da quilometragem efetivamente cumprida pelos veículos do transporte escolar, uma vez que se trata de uma atividade elementar inerente à função administrativa. De outra parte não faz sentido algum relacionar a quilometragem indicada no odômetro do veículo com a quilometragem contratada para cada roteiro, sob a justificativa de que a quilometragem indicada no odômetro é superior à quilometragem contratada porque os veículos não são zero quilômetro, uma vez que a leitura indicada no odômetro mostra tão somente a quilometragem total percorrida pelo veículo até o momento da leitura. É igualmente ininteligível cogitar-se subtrair a quilometragem indicada no odômetro pela quilometragem contratada para cada roteiro para se obter a quilometragem rodada pois tal operação conduziria a resultados absurdos.

O controle da distância percorrida por veículos é feito comumente subtraindo-se a quilometragem indicada no odômetro no início do trajeto daquela indicada no final do trajeto; o resultado dessa subtração corresponde à quilometragem efetivamente percorrida. A Administração deve criar algum procedimento para evitar que ocorram erros no resultado dessa subtração.

Esse controle da quilometragem rodada é importante e necessário para que se possa saber se a quilometragem fixada para cada roteiro corresponde à quilometragem efetivamente percorrida, propiciando detectar se os roteiros estão com a quilometragem superestimada ou subestimada e, caso estejam com a quilometragem correta, se estão sendo efetivamente cumpridos, devendo o fiscal do contrato apurar o motivo de eventuais desconformidades entre a quilometragem percorrida e a contratada, se estas são eventuais ou sistemáticas, para saber se ajustes contratuais devem ser feitos na fixação de quilometragem e respectivo valor dos roteiros nos quais forem detectadas tais ocorrências ou se desconformidades eventuais resultam de descumprimentos dos roteiros, notadamente quilometragem percorrida a menor em relação à quilometragem contratada.

A Prefeitura argumenta que se esse controle fosse adotado e a leitura da quilometragem indicada no odômetro mostrasse que o veículo percorreu uma quilometragem maior ou menor significaria que a Administração teria que pagar, respectivamente, um valor maior ou menor às empresas prestadoras do serviço de transporte escolar. Tal objeção não procede, pois a Prefeitura está obrigada a pagar apenas o valor fixado em contrato. Além disso, dificilmente aconteceria a situação dos veículos percorrerem quilometragem maior que a contratada, pois as empresas prestadoras de serviço não arcariam com custos maiores

resultantes de percursos a maior que o contratado. Em contraposição, a cláusula 10.7 dos contratos firmados com as duas empresas prestadoras do serviço de transporte escolar permitem que a Prefeitura pague valor menor que o contratado, pois a mesma estabelece que será pago somente o valor dos quilômetros rodados dentro do mês.

Vale ressaltar que tal controle também deve ser feito em relação aos veículos da frota própria que fazem o transporte escolar, a fim de se aferir a conformidade da quilometragem efetivamente cumprida de cada roteiro com a quilometragem fixada, inclusive para otimizar o uso de combustível, cuja aquisição também envolve recursos do Pnate, bem como para aferir a regularidade da prestação do serviço.

A Prefeitura faz referência às ocorrências de falhas na prestação do serviço de transporte escolar, objeto de constatação específica, relatadas por estudantes e diretores de escolas visitadas, em que estudantes deixaram de frequentar aulas por dias consecutivos e até por uma semana inteira em razão da falta de transporte escolar, afirmando que veículos que quebram ou necessitam de manutenção são substituídos por outro no prazo máximo de seis horas. Conforme consta em constatação específica, essa substituição de veículos no prazo citado não vem ocorrendo. De outra parte, não faz sentido a afirmação de que “na impossibilidade de substituição imediata é realizada compensação em outro dia de modo que fique cumprido o calendário escolar”, pois isso não está previsto em contrato, nem as escolas alteram seu calendário em razão da ausência de alunos decorrente da falta de transporte escolar.

Embora tenha contestado a ausência de controle de itinerários, a Prefeitura informa que emitirá nota de recomendação para aprimorar o mecanismo de controle e que está à disposição para receber sugestão de modelo ideal de controle para fins de adequação. Como já consignado nesta análise, o mecanismo de controle de distância percorrida por veículos é aquele comumente adotado nos órgãos públicos em geral, que é a obtenção da quilometragem percorrida a partir da diferença da leitura do odômetro do veículo entre o ponto de partida e o ponto de chegada do trajeto.

2.2.2. O Conselho do Fundeb não atua satisfatoriamente no acompanhamento da execução do Pnate

Fato

Analisando-se as atas das reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS-Fundeb, verifica-se a ausência de adequada atuação do mesmo na fiscalização do Programa Nacional do Transporte Escolar - Pnate. De janeiro de 2014 a julho de 2016 foram realizadas 25 reuniões, entre ordinárias e extraordinárias. O CACS-Fundeb tratou do Pnate em algumas delas, limitando-se, porém, à apreciação das prestações de contas de aplicação dos recursos do Pnate apresentadas pela Prefeitura. Não há nenhum registro sobre efetivo acompanhamento do Programa, como a verificação da regularidade e da qualidade da prestação do serviço de transporte escolar, dos itinerários efetivamente executados pelos veículos da frota municipal e pelos locados pela Prefeitura, etc. O presidente do CACS-Fundeb informou que não há uma rotina de agendamento de fiscalizações de veículos do transporte escolar, mas fiscalizações eventuais, caso em que a Prefeitura fornece veículo para deslocamento dos membros do CACS-Fundeb, as quais, todavia, não estão registradas em ata. Deste modo, o CACS-Fundeb de Porto da Folha carece de maior efetividade no acompanhamento do transporte escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“O Conselho do FUNDEB é composto por representantes dos alunos, e dos profissionais da educação e pais de alunos, que possuem autonomia para realizar as fiscalizações e apurar as denúncias que lhes forem apresentadas.

Cabe ao Município de Porto da Folha fornecer estrutura e viabilizar as atividades dos conselhos. Entretanto, o acompanhamento da execução não somente do PNATE mas dos demais programas compete aos conselhos, não cabendo a Secretaria Municipal de Educação ou ao Prefeito intervir na autonomia do funcionamento do conselho.

Neste caso carece a CGU de disponibilizar para os conselhos/conselheiros cursos de fiscalização e acompanhamento, a edição de manuais e realização de seminários direcionado aos membros dos conselhos de fiscalização, tendo em vista que quanto maior o acompanhamento e a exigência, melhor será o serviço ofertado à população.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha afirma que lhe cabe fornecer estrutura e viabilizar as atividades dos Conselhos, que o acompanhamento da execução dos diversos programas governamentais, dentre os quais, o Pnate, compete aos Conselhos e que a Prefeitura não intervém na autonomia do seu funcionamento.

Por fim, assinala que caberia à CGU disponibilizar para os conselhos/conselheiros cursos de fiscalização e acompanhamento, manuais e realização de seminários voltados aos membros dos diversos Conselhos, considerando que quanto maior for o acompanhamento e a exigência melhores serão os serviços ofertados à população.

Com relação a essa observação da Prefeitura de Porto da Folha, cumpre registrar que embora esteja entre os objetivos da CGU o fomento do controle social, mediante a realização de eventos para capacitação dos membros dos Conselhos que acompanham a execução dos diversos programas governamentais, o gestor municipal deve buscar a capacitação dos membros dos Conselhos realizando contato com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, ao qual incumbe o dever precípua de capacitar os membros dos Conselhos do Fundeb, conforme dispõe o inciso II do art. 30 da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério – Fundeb. Ao Conselho do Fundeb, dentre suas diversas atribuições, compete acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, conforme dispõe o § 13 do art. 24 da referida Lei Federal.

2.2.3. Veículos de transporte escolar da frota municipal fora de circulação e em mau estado de conservação

Fato

A Prefeitura de Porto da Folha possui oito veículos de sua frota destinados ao transporte escolar, tendo sido adquiridos por meio do Programa Caminho da Escola, sendo seis ônibus, um micro-ônibus e uma lancha. Dois desses ônibus estão sem utilização, degradando-se, numa área situada na sede municipal, onde se estacionam os veículos do transporte escolar. Alguns dos ônibus estão sem emplacamento e alguns dos que estão em uso encontram-se em mau estado de conservação, com faróis traseiros quebrados, lateral amassada e poltronas degradadas. Ao relacionar os veículos da frota própria utilizados para o transporte escolar a Prefeitura não mencionou a lancha, que está atracada às margens do rio São Francisco, no povoado Ilha do Ouro, sem utilização há cerca de seis meses, conforme informações colhidas durante visita à Escola Doralice Feitosa em 09 de agosto de 2016, que transportava alunos do turno matutino dessa escola, tendo sido substituída por uma embarcação do tipo “tototó”, que também não foi relacionada pela Prefeitura quando esta informou os veículos utilizados no transporte escolar, bem como não mencionou os respectivos condutores e seus dados de habilitação. Solicitou-se cópia do Certificado do Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) dos veículos licenciados, requisitando-se da Prefeitura justificativas para os veículos não utilizados e para a falta de emplacamento de alguns deles, bem como solicitando-se a informação do ano de fabricação de alguns dos veículos, que não havia sido informado. A Prefeitura respondeu mediante o Ofício-Circular nº 83/2016, de 15 de agosto de 2016, informando que os dois ônibus fora de circulação estão nessa condição por falta de manutenção periódica. Mais uma vez, não mencionou a existência da lancha parada na sua frota de veículos destinados ao transporte escolar nem a embarcação que foi colocada para substituí-la. Apresentou cópia do CRLV de apenas um ônibus, o de placa IAD 7331, sendo o único veículo que informou estar com o licenciamento regularizado. Apresentou cópias das notas fiscais de dois ônibus, um dos quais está em atividade e o outro fora de circulação, ambos do ano de fabricação 2012, adquiridos pelo município nesse mesmo ano. Informou as seguintes ocorrências em relação aos demais veículos, que se encontram com os licenciamentos pendentes de regularização: o ônibus de placa IAO 0374 “está aguardando o envio do Detran”; o veículo de placa OES 3985 “não foi solicitado o boleto de pagamento”; dois dos ônibus utilizados no transporte escolar não são emplacados porque “o município adquiriu os referidos veículos e não foram efetuados os pagamentos”, tendo em vista que foram veículos doados pelo Estado de Sergipe mas cuja titularidade ainda não foi transferida para o município de Porto da Folha, o que impossibilita o emplacamento dos mesmos. Informou que um dos ônibus fora de circulação possui emplacamento, o de placa IAN 3706, mas não informou a situação do mesmo perante o Detran/SE.

Foi apresentado “Relatório de Vistoria do Transporte”, de 20 de abril de 2016, assinado pelo servidor de CPF nº ***.590.233-**, designado para inspecionar os veículos do transporte escolar e fiscalizar os contratos de prestação do serviço de transporte escolar, o qual declara “para os devidos fins” que foram vistoriados todos os itens nele especificados e que todos os veículos estão aptos ao transporte escolar, contrariando a situação que foi efetivamente encontrada ao se inspecionar os veículos da frota do transporte escolar, tanto os próprios como os locados. O referido relatório não discrimina os veículos vistoriados.

O quadro a seguir mostra as ocorrências relativas aos veículos do transporte escolar da frota própria, do Programa Caminho da Escola:

Quadro – Irregularidades encontradas em veículos do transporte escolar da frota municipal

PLACA/PREFIXO	VEÍCULO	IRREGULARIDADES ENCONTRADAS
LE-BNA-565	Lancha	Veículo inoperante há cerca de seis meses.
Sem placa	Ônibus/Volkswagen	Veículo de 2012 fora de circulação por falta de

PLACA/PREFIXO	VEÍCULO	IRREGULARIDADES ENCONTRADAS
		manutenção periódica, sem emplacamento, sem uma das janelas, em péssimo estado de conservação.
IAN3706	Ônibus/Volkswagen	Veículo de 2009 fora de circulação por falta de manutenção periódica, em péssimo estado de conservação, faltando duas rodas traseiras.
Sem placa	Ônibus/Volkswagen	Veículo sem emplacamento, com lanterna traseira quebrada, soltando muita fumaça pelo escapamento.
Sem placa	Micro-ônibus/Volare	Veículo sem emplacamento, com amasso na parte lateral direita e janela amarrada com cordão na parte lateral esquerda.
IAD7331	Ônibus/Volkswagen	Veículo com lanternas traseiras quebradas, falta de limpador de para-brisa do lado do carona, peça de madeira improvisada no lugar da peça original para fechar a parte traseira, diversos assentos com a espuma dos encostos danificada.

Fonte: inspeção física realizada na cidade de Porto da Folha em 11 de agosto de 2016.

Seguem registros fotográficos dos veículos.



Lancha do transporte escolar ancorada às margens do rio São Francisco, no povoado Ilha do Ouro, que se encontra inoperante há cerca de seis meses. Porto da Folha (SE), 09 de agosto de 2016.



Ônibus escolar do Programa Caminho da Escola, ano de fabricação 2012, fora de circulação por falta de manutenção periódica, sem emplacamento, faltando uma das janelas. Porto da Folha (SE), 11 de agosto de 2016.



Ônibus escolar do Programa Caminho da Escola, ano de fabricação 2009, placa IAN 3706, fora de circulação por falta de manutenção periódica, faltando duas rodas traseiras. Porto da Folha (SE), 11 de agosto de 2016.



Ônibus do Programa Caminho da Escola, com lanternas traseiras quebradas e sem emplacamento, que segundo estudantes está soltando fumaça preta pelo escapamento. Porto da Folha (SE), 09 de agosto de 2016.



Micro-ônibus do Programa Caminho da Escola, sem emplacamento e com janela amarrada com cordão plástico. Porto da Folha (SE), 11 de agosto de 2016.



Encostos danificados dos assentos do ônibus de placa IAD7331, vendo-se ao fundo peça de madeira improvisada, na qual há uma fresta. Porto da Folha (SE), 11 de agosto de 2016.



Ônibus de placa IAD 7331 com lanternas traseiras quebradas, remendo na lataria e tapume de compensado ou assemelhado no lugar do vidro traseiro, que parece ter sido quebrado. Porto da Folha (SE), 11 de agosto de 2016.



Ônibus de placa IAD 7331, faltando o limpador de pára-brisa do lado do carona, com remendo na parte inferior direita da frente do veículo e encosto dos dois assentos do lado do carona danificados. Porto da Folha (SE), 11 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme assinalado no relatório de fiscalização foi constatada pela dita equipe que o Município dispõe de 8 veículos destinados ao transporte escolar adquiridos por meio do Programa Caminho da Escola, e destes, 2 ônibus encostados e em mau estado de conservação. E os demais com problemas pontuais de documentação e conservação.

Infelizmente é uma realidade não somente de Porto da Folha mas dos demais municípios brasileiros, a dificuldade na manutenção dos veículos da sua frota, seja porque o custo de

manutenção seja extremamente caro, seja por causa da ausência de condições financeiras para prover a manutenção periódica preventiva e corretiva dos veículos da frota própria.

Por esta razão os entes públicos cada vez mais tem optado pela locação dos veículos, porque a manutenção corre por conta dos proprietários e a possibilidade de substituição imediata dos veículos que necessitem de reparos.

O Município de Porto da Folha passa por verdadeiro caos financeiro, não dispondo de condições de promover a manutenção dos veículos de sua frota própria.

Desta feita, caso persista a impossibilidade de reparo nos 2 veículos que estão encostados, para esses, a Prefeitura verificará a possibilidade de desafetação e alienação mediante leilão.

No que se refere a Lancha, realmente ela se encontra atracada às margens do Rio São Francisco, no povoado Ilha do Ouro a aproximadamente 06 meses, sendo que nesse período chamamos um técnico onde foi constatado falhas no motor, sendo necessário levá-lo para a assistência técnica localizada na grande Aracaju para fazer o serviço, mas quando foi colocado de volta na lancha, a mesma ligava porém não tinha força suficiente para se deslocar, isso ocorreu em 02 (duas) situações e não obtivemos resultado em nenhuma delas, nesse decorrer conseguimos através da Associação da Comunidade Quilombola que tendo conhecimento da situação nos cedeu a lancha da associação para transportar os alunos com apenas a condição de abastecimento por conta da Prefeitura.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Porto da Folha alega que os dois ônibus do Programa Caminho da Escola que estão fora de circulação e em mau estado de conservação encontram-se nessa situação pela dificuldade de fazer a manutenção dos veículos de sua frota pelo custo ser muito caro e por ausência de condições financeiras para prover a manutenção periódica preventiva e corretiva. Informa que o município passa por “verdadeiro caos financeiro, não dispondo de condições de promover a manutenção dos veículos de sua frota própria”. Acrescenta que se persistir a impossibilidade financeira para fazer o reparo nos dois veículos que estão encostados verificará a possibilidade de desafetação e alienação mediante leilão.

A justificativa apresentada pela Prefeitura é inconsistente. A prosperar o argumento expendido pela mesma, nenhum veículo de transporte escolar do Programa Caminho da Escola deveria ser repassado aos municípios brasileiros porque estes não teriam condições de dar manutenção em tais veículos. Todavia, a Prefeitura de Porto da Folha, que alega estar passando por “caos financeiro”, sempre tem recursos financeiros suficientes para locar veículos de terceiros para fazer o transporte escolar, inclusive pagou em 2014 à empresa MG Locação de Veículos Ltda. - ME cerca de setecentos mil reais a mais em relação aos valores que dispenderia caso tivesse sido adotado naquele ano o valor do quilômetro rodado pago em 2015. Portanto, o argumento de falta de recursos financeiros para dar manutenção nos veículos de sua frota própria destinados ao transporte escolar não se sustenta. Deste modo, não é razoável que os dois ônibus do Programa Caminho da Escola que se encontram parados sejam tratados como sucata mesmo tendo menos de dez anos de fabricação, ao passo que há veículos locados com dezesseis ou até vinte anos de fabricação, que estão prestando o serviço de transporte escolar, em estado de conservação lastimável, como se constatou na inspeção física realizada em 12 de agosto de 2016, um dos quais sequer possui

cintos de segurança, objeto de registro em constatação específica. O estado em que os dois veículos se encontram revela negligência da Prefeitura para fazer a manutenção dos mesmos, e o estado de alguns dos ônibus que estão em circulação revelam falta de zelo dos condutores de tais veículos, como amassados e arranhões na parte externa da carroçaria dos veículos.

2.2.4. Condutores não preenchem todos os requisitos legais para fazer o transporte de escolares

Fato

A Prefeitura de Porto da Folha forneceu uma relação intitulada “Relação dos Condutores de Veículos do Transporte Escolar” na qual consta que há 26 condutores transportando escolares no município, sendo quatro do quadro de servidores municipais e 22 das duas empresas prestadoras do serviço de transporte escolar. Contudo, forneceu cópias da carteira nacional de habilitação de apenas quatorze deles, sendo quatro condutores do quadro de servidores municipais e dez dos condutores das duas empresas prestadoras do serviço de transporte escolar.

A Prefeitura de Porto da Folha não forneceu cópia das carteiras de habilitação de doze dos condutores, relacionados no quadro a seguir:

Quadro – Condutores de veículos do transporte escolar cujas cópias das carteiras de habilitação não foram fornecidas pela Prefeitura de Porto da Folha (SE)

CPF CONDUTOR	DO	NÚMERO DA CNH
***.009.915-**		444923006
***.065.505-**		4796128378
***.327.685-**		2605783100
***.345.204-**		6660316872
***.492.695-**		2680216080
***.896.695-**		441296681
***.574.504-**		1591049447
***.199.938-**		3293970650
***.182.775-**		535707764
***.968.885-**		6350593978
***.499.415-**		6433056377
***.401.935-**		470520301

Fonte: relação de condutores do transporte escolar fornecida pela Prefeitura de Porto da Folha (SE)

Por outro lado, a Prefeitura forneceu cópia das carteiras de habilitação de quatro condutores que não constam na citada “Relação dos Condutores de Veículos do Transporte Escolar”, os quais se encontram relacionados no quadro a seguir:

Quadro – Condutores de veículos do transporte escolar que não constam da relação fornecida pela Prefeitura de Porto da Folha mas que apresentou cópias das respectivas carteiras de habilitação

CPF CONDUTOR	DO	NÚMERO DA CNH
***.672.185-**		05155450341
***.942.695-**		2680216080

CPF CONDUTOR	DO	NÚMERO DA CNH
***.343.845-**		01916905210
***.178.315-**		03912024624

Fonte: cópias de carteiras de habilitação apresentadas pela Prefeitura de Porto da Folha

Na relação fornecida pela Prefeitura de Porto da Folha há dois condutores cuja habilitação é inferior à mínima exigida pelo inciso II do art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) para transportar escolares, que é a categoria “D”.

O condutor de CPF nº ***.401.935-**, que presta serviço pela empresa MG Locações de Veículos Ltda., possui habilitação até a categoria “C”. Já o condutor de CPF nº ***.345.204-**, que presta serviço pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia Ltda – ME, possui habilitação até a categoria “B”. Com relação a este último, embora a Prefeitura tenha informado que o mesmo possui carteira nacional de habilitação na categoria “AB” e tenha informado o número da mesma (6660316872), verificou-se no sistema Macros que não consta tal número de carteira nacional de habilitação no Registro Nacional de Carteiras de Habilitação – RENACH – do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran. O sistema informa que “não há registro”, estando tal sistema atualizado até março de 2016. Esse foi um dos condutores de veículos ausentes na inspeção física dos veículos do transporte escolar realizada em 12 de agosto de 2016, durante os trabalhos de campo, cujo respectivo veículo, segundo relação dos veículos sublocados da empresa Clodualdo Celestino Nunes Cia Ltda. seria uma Fiat/Parati, de ano de fabricação 2000, cujo número da placa não foi informado, mas de acordo com o sistema Macros só há um veículo Fiat/Parati registrado em nome desse condutor, cujo ano de fabricação é 1987, tendo a placa HZH3902.

Além desses dois casos de habilitação em categoria inferior à mínima exigida para o transporte de escolares, verificou-se que, de acordo com informação da Prefeitura Municipal de Porto da Folha em seu Ofício 32/2016, nenhum dos condutores possui o curso especializado para o transporte de escolares a que se refere o inciso V do art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro, normatizado pela Resolução Contran nº 358, de 13 de agosto de 2010. A Prefeitura informou não ter solicitado tal curso para os condutores. Por outro lado, não consta a exigência de tal curso nos editais de licitação para contratação de transporte escolar nem nos respectivos contratos. Nestes consta apenas que os veículos devem estar regularizados perante o Detran e demais órgãos, mas nada dispõe acerca dos requisitos dos condutores dos veículos.

Desse modo, a totalidade dos condutores de veículos destinados à condução de escolares, seja os do quadro municipal, seja os das empresas contratadas, não satisfaz todos os requisitos exigidos pelo art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro e, portanto, não estão aptos para fazer o transporte de escolares.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo com o relatório de fiscalização nenhum dos condutores, nem os pertencentes ao quadro efetivo de servidores, tampouco os pertencentes as empresas prestadores de serviço possui curso especializado para transporte de escolares nos termos do inciso V do art. 138 do CTB.

Salientou ainda que não foram fornecidas as cópias das CNHs (Carteira Nacional de Habilitação) de 12 condutores apenas os números, e que existe condutor de veículo “FIAT/PARATI” possui CNH B quando a Prefeitura informou categoria AB.

A exigência de curso de transporte de escolares em verdade não é uma prática no município, entretanto, será expedida nota de recomendação para que na licitação de 2017 seja exigida no corpo do edital que os motoristas a disposição do contratante possuam curso para transporte de escolares nos termos do inciso V do art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB Lei 9.503/97.

No que pertine ao suposto evento do motorista CPF ***.345.204-** que possui CNH categoria B, entretanto, conduz veículo de passeio condizente com sua CNH não havendo que se cogitar em qualquer irregularidade. Ademais, não existe veículo Fiat/parati, isto porque parati é um modelo da marca volkswagem e não da fiat.

No que tange a suposta ausência do fornecimento das cópias das CNH de 12 condutores referidos na tabela página 12 parte superior, a Prefeitura Municipal disponibilizou os números das CNH o que viabiliza a consulta no sistema MACROS, que inclusive foi utilizada por essa equipe de fiscalização para consulta da veracidade das informações prestadas, portanto a impossibilidade de fornecimento da cópia das CNHs não representou qualquer prejuízo à fiscalização.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha admite que a exigência de curso de transporte de escolares não é uma prática adotada pelo Município, mas que exigirá no corpo do edital, a partir da licitação de 2017, que os motoristas possuam curso para transporte de escolares nos termos do inciso V do art. 138 da Lei 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro.

A Prefeitura não justificou por que não consta no Registro Nacional de Carteiras de Habilitação – RENACH – do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN o número de carteira nacional de habilitação do condutor de CPF nº ***.345.204-** do veículo VW/Parati (impropriamente identificado como “Fiat/Parati” na constatação): ao se consultar o número informado pela Prefeitura, o sistema informa que “não há registro”, estando o mesmo atualizado até março de 2016.

A Prefeitura também não justificou por que forneceu cópia das carteiras nacionais de habilitação de quatro condutores que não figuram na relação de condutores dos veículos de transporte escolar por ela mesma fornecida.

2.2.5. Uso de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico sem justificativa do prefeito atual e sem comprovação da impossibilidade técnica

Fato

A Prefeitura de Porto da Folha vem utilizando reiteradamente a modalidade de licitação pregão presencial para contratar serviços de transporte escolar. O Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, estabelece a obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos e privados, nas contratações de

bens e serviços comuns envolvendo recursos federais. De acordo com a pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a modalidade do pregão presencial é admissível apenas quando há comprovada impossibilidade de uso do pregão eletrônico por limitações de ordem técnica devidamente justificadas pela autoridade competente. O pregão eletrônico é a regra, ao passo que o pregão presencial é a exceção.

De janeiro de 2014 a junho de 2016 a Prefeitura de Porto da Folha realizou três pregões presenciais para contratação de serviços de transporte escolar. Pregão Presencial nº 002/2014, realizado em 10 de fevereiro de 2014, que resultou na celebração do Contrato nº 68/2014 com a empresa MG Locação de Veículos Ltda., CNPJ nº 07.893.307/0001-08, vencedora dos lotes 01 a 06; Pregão Presencial nº 003/2015, realizado em 25 de fevereiro de 2015, que resultou na celebração dos contratos nº 021/2015 com a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda., CNPJ 05.878.325/0001-95, vencedora do lote 01, e nº 022/2015 celebrado com a empresa MG Locação de Veículos Ltda., CNPJ nº 07.893.307/0001-08, vencedora dos lotes 02 a 06; e Pregão Presencial nº 003/2016, realizado em 15 de abril de 2016, que resultou na celebração dos contratos nº 26/2016 com a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda., CNPJ 05.878.325/0001-95, vencedora dos lotes 01 e 06, e nº 27/2016 com a empresa MG Locação de Veículos Ltda., CNPJ nº 07.893.307/0001-08, vencedora dos lotes 02 a 05.

Examinando-se as atas das sessões dos referidos pregões presenciais, observa-se que no Pregão Presencial nº 002/2014 houve apenas uma empresa participante, vencedora do certame licitatório; no Pregão Presencial nº 003/2015 houve seis empresas participantes, sendo uma delas eliminada por apresentar envelope sem proposta e três outras eliminadas pelo pregoeiro por suposta irregularidade na forma de apresentação de suas propostas; e no Pregão Presencial nº 003/2016 houve quatro empresas participantes, duas das quais eliminadas pelo pregoeiro por suposta irregularidade na forma de apresentação de suas propostas, acatando arguição de uma das empresas vencedoras. Deste modo, de 2014 a 2016 a empresa MG Locação de Veículos Ltda., CNPJ nº 07.893.307/0001-08 tem sido reiteradamente contratada e a partir de 2015 também a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda., CNPJ 05.878.325/0001-95.

Um dos objetivos da previsão legal do uso preferencial do pregão eletrônico é o aumento da competitividade, em benefício da Administração Pública. A utilização do pregão presencial sem justificativa devidamente fundamentada da autoridade competente pode comprometer uma maior participação de empresas no certame licitatório. Foi o que ocorreu, por exemplo, no ano de 2014, quando houve apenas uma empresa participante do pregão presencial nº 002/2014, em que o valor do quilômetro rodado contratado foi substancialmente maior que nos anos 2015 e 2016, devendo-se frisar que a empresa vencedora dos itens 02, 03, 04, 05 e 06 em 2015 e 02, 03, 04 e 05 em 2016 foi a mesma empresa que venceu todos os itens do pregão presencial em 2014, a MG Locação de Veículos Ltda., o que torna ainda mais injustificável a discrepância do valor do quilômetro rodado contratado em 2014 em relação ao valor do quilômetro rodado em 2015 e 2016, considerando-se que os custos envolvidos na prestação do serviço em 2014 eram menores que em 2015 e 2016. Os valores contratados do quilômetro rodado a partir dos três pregões presenciais citados estão no quadro a seguir:

Quadro – Valores do quilômetro rodado na contratação do transporte escolar

Item	Especificação	Valor contratado do quilômetro rodado (R\$)
------	---------------	---

		2014	2015	2016
01	Locação de veículo tipo passeio com capacidade mínima para 04 passageiros	2,80	1,65	2,07
02	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 08 passageiros	3,05	1,87	2,22
03	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 11 passageiros	3,25	1,90	2,31
04	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 15 passageiros	3,51	1,90	2,52
05	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 25 passageiros	3,90	2,29	2,71
06	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 44 passageiros	4,10	2,47	3,16

Fonte: autos dos processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura de Porto da Folha

A gestão atual da Prefeitura de Porto da Folha tem utilizado uma mesma justificativa, firmada em 10 de janeiro de 2011 pelo prefeito municipal anterior, para usar a modalidade pregão presencial, em detrimento do pregão eletrônico, nas três licitações realizadas em 2014, 2015 e 2016 para contratação do serviço de transporte escolar. Nela constam as seguintes razões alegadas para a adoção do pregão presencial: a utilização do pregão eletrônico requer uma plataforma de uso e acesso específica via internet; tal plataforma requer treinamento específico e uma rede lógica completa e eficiente; a Prefeitura não possui servidor capacitado para acessar e usar tal plataforma; a rede lógica da Prefeitura, bem como seu maquinário, não suporta a sua utilização para o pregão eletrônico em razão da conexão da internet utilizada ser inconstante e inconsistente, bem como o maquinário, podendo prejudicar o procedimento; o elevado número de licitantes antes da fase de lances no pregão eletrônico acarreta a inviabilidade de se verificar a adequação das propostas conforme exige o inciso VII do art. 4º da Lei 10.520/2002; o pregão eletrônico é preferencial, mas não obrigatório, tendo a Administração a prerrogativa de optar pelo pregão presencial; é notório que a adoção do pregão eletrônico tem acarretado sérios problemas para órgãos de menor porte, a exemplo da Prefeitura de Porto da Folha, especialmente no que se refere ao cumprimento contratual, em grande parte pelo pregão eletrônico permitir a participação de licitantes à distância, o que acarreta desinteresse posterior dos licitantes vencedores, quando da adjudicação do objeto licitado, acarretando prejuízos para a Administração Pública, que não ocorrem no pregão presencial, no qual há maior interesse por parte dos participantes pela necessidade da presença física do licitante, o que geralmente assegura a contratação.

Conforme a pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, reiterada em sucessivos acórdãos do Plenário, o uso do pregão presencial se justifica somente diante da comprovada inviabilidade técnica de realização do pregão eletrônico. As razões de ordem técnica apresentadas na justificativa da Prefeitura de Porto da Folha para a adoção do pregão presencial não estão acompanhadas de laudo técnico que comprove a alegada impossibilidade de adoção de realização do pregão eletrônico. Ademais, como já assinalado, a justificativa data de 10 de janeiro de 2011, de cinco anos atrás, firmada pelo prefeito anterior, referente à realidade da época, não sendo, portanto, justificativa firmada pelo prefeito atual, que é a autoridade competente para justificar a opção pelo pregão presencial em sua gestão. Cabe aos gestores públicos modernizarem a máquina administrativa para esta

fazer frente às inovações tecnológicas com vistas à otimização do uso dos recursos públicos, bem como capacitarem os servidores públicos no uso de novas tecnologias. Por outro lado, não procede a afirmação de que o pregão eletrônico seria inviável em razão de propiciar a participação de grande número de interessados à distância, o que não permitiria a verificação das propostas dos licitantes antes da fase de lances, invocando-se dispositivo da Lei 10.520/2002, que se refere ao pregão de modo geral. O pregão eletrônico tem como objetivo precisamente propiciar a participação do maior número de interessados possível, aumentando a competitividade em benefício da Administração, e seus procedimentos estão regulamentados pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que não é mencionado na citada justificativa da Prefeitura de Porto da Folha para a não realização do pregão na modalidade eletrônica.

Além da modalidade pregão presencial limitar a competitividade em relação ao pregão da modalidade eletrônica, também não houve publicação dos editais dos citados pregões presenciais no Diário Oficial da União, cuja obrigatoriedade reside no fato dos mesmos também envolverem recursos federais e não apenas recursos municipais, que é entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“A lei 10.520/02 não trata do pregão eletrônico. Não existe norma que obrigue os municípios a utilizar a modalidade de pregão eletrônico.

A CGU quanto a este ponto se baseia no Decreto nº 5.504 de 05/08/2005, que regulamenta a utilização do pregão no âmbito da Administração Pública Federal. Portanto esse decreto vincula apenas os órgãos pertencentes ao Governo Federal vinculados ao Poder Executivo Federal, ou seja às unidades administrativas e entes privados que contratem com recursos provenientes da União através das transferências voluntárias.

O Decreto nº 5.504/05 dispõe o seguinte:

*Estabelece a exigência de utilização do pregão, **preferencialmente** na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. (grifo nosso)*

Decreto 5.504/05 encontra seu fundamento de validade na Lei 10.520/02 e esta por sua vez na Constituição Federal. Portanto, o Decreto tem por objetivo regulamentar normas dentro da sua esfera de competência. Isso significa que o decreto não pode ir além do que prevê a lei sob pena de tornar um decreto autônomo, que fora das hipóteses legais (extinção de cargos públicos quando vagos) torna-se inconstitucional, portanto, írrita ao ordenamento jurídico.

Conforme prevê o artigo 84, IV da Constituição Federal temos o seguinte:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:(...)”

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;(...)"

Portanto, os decretos regulamentares possuem eficácia apenas dentro da esfera de poder de cada ente federativo, sob pena de atentar contra a autonomia dos demais entes públicos, entre elas o Municipal.

Desta feita, o Decreto nº 5.450/05, que se refere ao pregão eletrônico, não obriga, e nem poderia obrigar o Municípios ou demais entes federados, visto que a própria Constituição Federal, assegura independência funcional administrativa, financeira e competência supletiva legislativa e regulamentar.

É importante salientar ainda que cabe a União em competência legislativa traçar tão somente normas gerais de licitação (lei 8.666/93 e 10.520/02) podendo os demais entes, Estados, Distrito Federal e Municípios suplementar a legislação federal.

A autonomia e a competência do Município está elencada no artigo 30 da Constituição Federal que assim prevê

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Portanto, no caso em apreço, o Município a exemplo do Governo Federal regulamentou a instituição do Pregão só que na modalidade Presencial, por entender ser a forma de licitação mais condizente com a realidade local e com sua posição geográfica até pela ausência de disponibilidade de internet em fibra ótica no sertão sergipano que poderia ofertar um acesso mais seguro e estável que as internet ofertadas via rádio altamente instáveis e inseguras como as utilizadas em Porto da Folha/SE.

Tudo isso sem contar que os custos para aquisição de computador e servidor de alta capacidade para dar segurança a licitação, salientando que o Governo Federal jamais disponibilizou ao município crédito pra obtenção de equipamento de informática para equipar setores de licitação.

Ademais, a licitação na modalidade presencial permite aferição das condições de participação dos pretensos contratados *in loco* e sua capacidade de fornecimento, o que não se verifica no pregão eletrônico, onde não sabemos quem está concorrendo e no caso de adjudicação, que as vezes sequer sabe onde se localiza a cidade onde está sendo realizando a licitação e ainda se terá condições de fornecer ou prestar o serviço ou ainda se terá logística suficiente para cumprir o contrato. O que poderia concorrer para atrasos na aquisição de bens e serviços.

Por outro lado, não há que se falar em restrição ou limitação da competitividade, uma vez que os atos são publicados em meio eletrônico (diário eletrônico), e também divulgados na

imprensa escrita, a exemplo do Diário Oficial da União, do Estado e também em jornal de grande circulação.

O relatório aduz que houve superestimação do valor quilômetro rodado sem contudo afirmar em relação a qual município circunvizinho, e não levou em consideração a posição geográfica de Porto da Folha, (possui apenas 2 postos de combustíveis) onde os custos dos insumos são sensivelmente maiores em virtude do seu isolamento em relação a capital do Estado e das demais cidades circunvizinhas. Para se ter uma ideia, a cidade mais próxima é Gararu/SE que fica a 26 quilômetros, enquanto a cidade de Monte Alegre de Sergipe fica a 40 quilômetros e as demais cidades ficam do outro lado do rio São Francisco no Estado de Alagoas.

Isso significa que o custo de rodagem em Porto da Folha não é o mesmo que nas demais cidades e tudo isso é levado em consideração para definição do valor por quilômetro rodado, sem olvidar do péssimo estado de conservação das estradas de acesso a cidade, o que não foi levado em consideração pela equipe de fiscalização.

Portanto a imputação não merece ser acolhida sendo prontamente rechaçada pela Administração.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha afirma que a Lei Federal nº 10.520/2002 não trata do pregão eletrônico; que não existe norma que obrigue os municípios a utilizar o pregão na modalidade eletrônica; que o Decreto Federal nº 5.504 vincula somente os órgãos ligados à esfera da Administração Pública Federal; que o Decreto nº 5.504/05 encontra seu fundamento de validade na Lei 10.520/02, o qual tem por objetivo regulamentar normas dentro da sua esfera de competência, do que resulta que o mesmo não pode ir além do que prevê a lei sob pena de se tornar um decreto autônomo e ficar eivado de inconstitucionalidade; que o Decreto nº 5.450/2005 não vincula os municípios e os demais entes federados, possuindo eficácia apenas dentro da esfera federal, sob pena de atentar contra a autonomia dos outros entes federados, particularmente a dos Municípios; que cabe à União traçar tão somente normas gerais de licitação, a exemplo das leis federais 8.666/93 e 10.520/2002, podendo os demais entes federados suplementarem a legislação federal.

Cita o art. 30 da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência dos municípios, e destaca os incisos I e II do referido dispositivo. Aduz que o município de Porto da Folha, a exemplo da União, regulamentou a modalidade pregão, optando pelo presencial por entender como mais condizente com a realidade local, levando em conta a posição geográfica do município e a ausência de disponibilidade de internet em fibra ótica na região, a qual poderia ofertar um acesso mais seguro e estável que a internet via rádio utilizada em Porto da Folha/SE, altamente instável e insegura.

Com relação a essas objeções apresentadas para justificar a opção do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, cumpre salientar que a Lei nº 10.520/2002 também se aplica ao pregão eletrônico, ao contrário do que alega a Prefeitura de Porto da Folha. Essa lei institui a modalidade de licitação denominada pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e o §1º do art. 2º da mesma prevê expressamente a possibilidade de

realização do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, desde que haja regulamentação específica. Logo, prevê a possibilidade de uso do pregão eletrônico, que veio a ser regulamentado por intermédio do Decreto Federal nº 5.450/2005, cujo regramento alcança subsidiariamente a todos os entes federados que queiram ou devam realizar pregão eletrônico e não tenham feito regulamentação específica dessa modalidade de pregão. Por seu turno, a obrigatoriedade de realização de pregão, preferencialmente eletrônico, estabelecida pelo Decreto Federal nº 5.504/2005 alcança todos os entes federados que utilizem recursos federais para aquisição de bens e serviços comuns, a exemplo dos recursos federais do Pnate, devendo-se ressaltar que o §2º do art. 1º desse Decreto dispõe que a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

Na justificativa que vem adotando sistematicamente para adoção do pregão na modalidade presencial, que é de 2011, firmada pelo prefeito da gestão anterior, que portanto não é a autoridade competente para fazê-lo na gestão atual, a Prefeitura alega diversas razões para optar pelo pregão presencial, dentre as quais razões de ordem técnica que inviabilizariam a realização do pregão eletrônico, porém não apresentou nenhum laudo técnico de profissional da área que comprove a impossibilidade de utilização do pregão eletrônico com a infraestrutura existente na Prefeitura de Porto da Folha. De acordo com a pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 1.730/2014, do Plenário, a única razão que justifica a opção pelo pregão presencial é a impossibilidade de realização do pregão eletrônico por limitações técnicas, que, todavia, não foram devidamente comprovadas pela Prefeitura de Porto da Folha por documentos técnicos que lastreassem a justificativa formal, nem nos autos dos processos licitatórios, nem na sua manifestação que ora se analisa, devendo-se assinalar mais uma vez que tal justificativa formal não foi firmada pela autoridade competente para fazê-lo, que é o prefeito da gestão atual, e sim pelo prefeito da gestão anterior.

Quaisquer outras razões alegadas para a opção pelo pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico são tidas por irrelevantes pela pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre essa matéria, como a alegada vantagem do pregão presencial em relação ao eletrônico em razão dos licitantes estarem fisicamente presentes no primeiro e ausentes no segundo, sob o fundamento de que a presença física dos licitantes supostamente permitiria aferir a capacidade dos mesmos para fornecerem o serviço. Tal argumento não se sustenta em face da contratação da empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda., que fez subcontratação integral do objeto, assunto tratado em constatação específica, evidenciando que a mesma não tem capacidade de prestar o serviço, sendo apenas uma mera intermediária.

A Prefeitura sustenta que a adoção do pregão presencial não acarretou restrição de competitividade, afirmando que os atos do procedimento licitatório são publicados no Diário Eletrônico do Município e em veículos da imprensa escrita, como o Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação. Porém não comprovou que houve publicação no Diário Oficial da União nem em jornal de grande circulação. Em contraposição, é notória a restrição de competitividade, consubstanciada no fato de que no Pregão Presencial nº 002/2014 apareceu apenas uma única licitante, que foi contratada por valores significativamente mais elevados que no ano de 2015 e 2016, quando também foi vencedora da maioria dos itens licitados nos Pregões Presenciais nºs. 003/2015 e 003/2016, assunto tratado em constatação específica. Além disso, embora tenham comparecido outras empresas nos pregões presenciais realizados em 2015 e 2016 suas propostas foram desclassificadas sem critérios claros e objetivos, o que também foi tratado em constatação específica.

Quanto à contestação de superestimação do valor do quilômetro rodado em 2014, deve-se frisar que não se tratou de licitações de aquisição de combustível nem houve comparação com valores praticados em outros municípios, mas que se tratou de licitações de serviço de transporte escolar e de valores de quilômetro rodado praticados no próprio município de Porto da Folha em 2014, 2015 e 2016, inclusive pela mesma empresa, que venceu os seis itens licitados em 2014, cinco dos seis itens licitados em 2015 e quatro dos seis itens licitados em 2016.

2.2.6. Falhas na prestação do serviço de transporte escolar

Fato

Objetivando verificar a qualidade e a regularidade do transporte escolar em Porto da Folha, visitaram-se nove escolas municipais, sendo sete no interior do município e duas em sua sede. Foram visitadas as seguintes escolas municipais: Escola Doralice Feitosa dos Santos, na zona rural, próxima ao povoado de Ilha do Ouro; Escola Raquel Rodrigues Bernardino, no povoado Linda França; Escola Manoel Jovito de Santana e Escola Prof^a. Francisca de Sá, no povoado Lagoa da Volta; Escola Prof^a. Estela Rodrigues de Sá, no povoado Niterói; Escola João Rodrigues Couto, na localidade Ranchinho; Escola Prof. José Francisco da Silva, no povoado Lagoa do Rancho; Escola Francisco Manoel de Oliveira e Escola Antonio Feitosa, no povoado Lagoa Redonda; e Escola Bonifácio de L. Lima, na sede municipal.

Nas entrevistas feitas com alunos, professores e diretores dessas escolas foram relatadas, de modo geral, falhas no fornecimento de transporte escolar causadas pela quebra de veículos, à exceção da Escola Prof^a. Estela Rodrigues de Sá, cuja diretora informou que neste ano ainda não houve nenhum caso de falta de fornecimento de transporte escolar. No caso das duas empresas prestadoras do serviço contratadas pela Prefeitura de Porto da Folha, Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME e MG Locação de Veículos Ltda., relatou-se que as mesmas não substituem os veículos que eventualmente apresentam defeitos mecânicos dentro do prazo contratual previsto, que é de no máximo seis horas.

Visitou-se a Escola Doralice Feitosa dos Santos na tarde de 09 de agosto de 2016. O diretor informou que o transporte escolar conduz os alunos do turno vespertino até a escola, mas não os conduz de volta para suas casas, no povoado Ilha do Ouro; eles retornam para casa a pé, margeando uma rodovia que é perigosa, pois há trânsito de caminhões pela mesma. Tal prática, além de irregular, expõe os alunos à chuva e coloca a sua segurança em risco. O diretor informou que a razão para esse procedimento seria o fato de que o veículo do transporte escolar conduziria alunos de outras escolas no final da tarde. Tal relato revela que é necessário ajustar roteiros de modo a prestar o transporte escolar de forma regular para todos os alunos. O diretor também relatou que a lancha que faz transporte de alunos pelo rio São Francisco está inoperante há cerca de seis meses; informou que a Prefeitura substituiu a mesma por um veículo do tipo “tototó” para transportar tais alunos, que são do turno matutino. Ao informar a relação de veículos utilizados no transporte escolar no Município, a Prefeitura não mencionou nem a lancha que está parada nem a embarcação que foi colocada em seu lugar para substituí-la.

Visitou-se a Escola Raquel Rodrigues Bernardino, no povoado Linda França, na manhã do dia 10 de agosto de 2016. Nesse dia o veículo do Programa Caminho da Escola quebrou, deixando de transportar alunos para a mesma, que é atendida por um total de cinco veículos.

Além desse ônibus, duas vans e dois micro-ônibus fazem o transporte de alunos dessa escola. Um dos micro-ônibus é locado pelo Estado de Sergipe e transporta alguns alunos dessa escola, que ficaram uma semana sem transporte escolar em razão de suspensão do serviço pela respectiva empresa por atraso de pagamento, no período de 16 a 20 de maio e 25 a 29 de julho de 2016, fazendo alunos faltarem às aulas durante esses dez dias. De acordo com informação do responsável pelos transportes da Prefeitura, alguns alunos de escolas municipais são conduzidos por veículos que fazem o transporte escolar de alunos de escolas estaduais situadas na mesma localidade de escolas municipais, a fim de racionalizar gastos, e em troca a Prefeitura fornece combustível para esses veículos.

Na Escola João Rodrigues Couto, visitada na tarde de 10 de agosto de 2016, na localidade Ranchinho, informou-se que os alunos são transportados pelo micro-ônibus de placa KGP 5781 e pela van de placa KQN 4640, ambas da Empresa MG Locação de Veículos Ltda., e que um desses veículos fornece o serviço de forma regular e o outro eventualmente falta.

Na Escola Prof. José Francisco da Silva, no povoado Lagoa do Rancho, visitada na manhã de 11 de agosto de 2016, informou-se que o veículo da empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME faltou três dias na semana anterior, ou seja, no período de 01 a 05 de agosto de 2016. Verificou-se que dois veículos do transporte escolar estavam parados em frente à escola: a van Citroen Jumper de placa NVJ 1993, da referida empresa, e o micro-ônibus de placa MYS 6738, utilizado pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME.

Na Escola Francisco Manoel de Oliveira, no povoado Lagoa Redonda, visitada na tarde de 11 de agosto de 2016, a diretora informou que o veículo da empresa MG Locadora de Veículos Ltda. – ME faltou três dias consecutivos na segunda quinzena de julho de 2016; segundo a mesma, o motorista do veículo, de CPF nº ***. 175.695-**, teria informado que o veículo precisava de reparos. De acordo com o contrato de prestação de serviço do transporte escolar, veículos que apresentarem defeitos devem ser substituídos no prazo máximo de seis horas, o que não vem ocorrendo quando tais eventos acontecem, de acordo com todas as informações referentes à falta do transporte escolar.

Na Escola Antonio Feitosa, ainda no povoado Lagoa Redonda, também visitada na tarde de 11 de agosto de 2016, alunos do oitavo ano relataram deficiências em veículos do transporte escolar. Informou-se que a porta de um dos veículos não fecha pelo lado de dentro, que o mesmo falta com frequência e que alunos viajam em pé, apertados. Informou-se ainda que o veículo não tem horário certo para pegar os alunos e que isso decorreria do fato de tal veículo ser também utilizado para fazer linhas para transportar pessoas para Nossa Senhora da Glória e Porto da Folha pelo seu condutor, que tem o CPF nº ***.160.124-**. Relatou-se também que outro veículo que transporta alunos dessa escola é muito lotado, sentam três alunos na cabine e a porta do veículo só abre por dentro. Alunos do oitavo ano também relataram que o motorista de CPF ***.175.695-** chega frequentemente atrasado nessa escola quando a escola da localidade Matuto tem todas as aulas e que isso decorre do fato desse condutor transportar estudantes do turno matutino da escola do Matuto e transportar alunos do turno vespertino da Escola Antonio Feitosa. Também se relatou lotação acima da capacidade do veículo do transporte escolar dirigido pelo condutor ***.636.235-**. A legislação que regulamenta o transporte escolar veda o transporte de escolares acima da capacidade dos veículos, além de exigir cinto de segurança em todos os assentos. Os relatos dos alunos indicam que adequações devem ser feitas nesses roteiros de modo a evitar lotação acima da capacidade de veículos e atrasos, devendo-se também apurar a veracidade do relato do uso de veículo do transporte escolar para outras atividades pelo condutor mencionado.

Na Escola Bonifácio de L. Lima, na sede municipal, visitada na tarde de 11 de agosto de 2016, a diretora informou que o transporte dos alunos do turno matutino é feito por duas vans locadas da empresa MG Locadora de Veículos Ltda. e o dos alunos do turno vespertino por um micro-ônibus do Programa Caminho da Escola. Informou que o transporte é razoável. Não havia alunos na escola no momento da visita, pois os mesmos haviam sido liberados mais cedo por ter faltado água na escola.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“O relatório elaborado pela equipe de fiscalização apontou algumas falhas pontuais na prestação do serviço de transporte escolar. Na oportunidade foram visitadas 9 escolas, destas 2 na sede e 7 na zona rural.

Foram visitadas as escolas municipais: Escola Doralice Feitosa dos Santos – Povoado Ilha do Ouro; Escola Raquel Rodrigues Bernardino – Povoado Linda França; Escola Manoel Jovito de Santana e Escola Profa. Francisca de Sá – Povoado Lagoa da Volta; Escola Profa. Estela Rodrigues de Sá – Povoado Niterói; Escola João Rodrigues Couto – Localidade Ranchinho; Escola Prof. José Francisco da Silva, Povoado Lagoa do Rancho; Escola Francisco Manoel de Oliveira e Escola Antonio Feiorsa – Povoado Lagoa Redoda e Escola Bonifácio de L. Lima – Sede.

Conforme se pode observar houveram algumas falhas pontuais decorrentes de quebras de veículos ou de deslocamentos momentâneos de linhas para atendimento de outras, entretanto, essas falhas serão corrigidas e eventuais atrasos nos dias letivos por conta de ausência de transporte escolar serão prontamente repostos.

Conforme estabelecido em contrato, em caso de quebra ou manutenção a empresa contratada dispõe do prazo máximo de 6 horas para substituir o veículo, entretanto, esses fatos muitas vezes não são levados ao conhecimento do fiscal do contrato, da Secretária de Educação ou do Prefeito.

Por esta razão este município em atenção a ocorrência epigrafada disponibilizou um livro de ocorrência em cada escola a fim de que cada diretor possa registrar ocorrência de atrasos ou de ausências na prestação do serviço de transporte escolar, a fim de que tal fato seja levado ao conhecimento do fiscal do contrato, ou na inércia deste, da Secretária de Educação ou do Prefeito para adoção das providências cabíveis.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha reconhece as falhas apontadas no fornecimento do transporte escolar detectadas nas entrevistas feitas com estudantes e diretores das escolas visitadas, notadamente a falta de transporte escolar que leva estudantes a perderem aulas, às vezes até por uma semana inteira. Afirma que as empresas têm o prazo contratual de até seis horas para substituírem os veículos que apresentarem defeito ou necessitarem de manutenção, mas que tais ocorrências relatadas nem sempre são levadas ao conhecimento do fiscal do contrato, da Secretária de Educação ou do Prefeito. Por fim,

informa que a Prefeitura disponibilizou um livro de ocorrências em cada escola para que o respectivo diretor registre ocorrência de atrasos ou de ausências na prestação do serviço de transporte escolar a fim de que tais fatos sejam levados ao conhecimento do fiscal do contrato, da Secretária de Educação ou do Prefeito para adoção das providências cabíveis.

A Prefeitura não se manifestou quanto às ocorrências de superlotação de veículos, uso do mesmo veículo para fazer roteiro em escolas de localidades diferentes, acarretando atraso no horário de chegada dos estudantes da escola do turno vespertino e uso de veículo para finalidade estranha ao serviço durante o intervalo entre o horário de chegada de estudantes à escola e o horário de saída dos mesmos da escola, irregularidades essas que foram relatadas por estudantes do oitavo ano da Escola Antonio Feitosa, no povoado de Lagoa Redonda.

2.2.7. Condução irregular dos processos licitatórios para contratação de empresa para execução do transporte escolar em 2015 e 2016

Fato

A Prefeitura de Porto da Folha realizou pregões presenciais do tipo menor preço por item em 2014, 2015 e 2016 para contratação do serviço de transporte escolar. Para tanto, realizou o Pregão Presencial nº 002/2014, em 10 de fevereiro de 2014, o Pregão Presencial 003/2015, em 25 de fevereiro de 2015, e o Pregão Presencial nº 003/2016, em 15 de abril de 2016. Os seis itens licitados nos três pregões presenciais citados foram os mesmos; a única pequena diferença foi no item 02, que nos Pregões Presenciais nºs. 002/2014 e 003/2015 têm como especificação a locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 08 (oito) passageiros, enquanto no Pregão Presencial nº 003/2016 tem como especificação a locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 07 (sete) passageiros. A empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, foi a única participante do Pregão Presencial nº 002/2014, sagrando-se vencedora de todos os seis itens licitados. O Pregão Presencial nº 003/2015 teve seis empresas participantes; dos seis itens licitados, a empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, sagrou-se vencedora de cinco itens e a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ nº 05.878.325/0001-95, sagrou-se vencedora de um item. O Pregão Presencial nº 003/2016 teve quatro empresas participantes; dos seis itens licitados, a empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, sagrou-se vencedora de quatro e a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ nº 05.878.325/0001-95, sagrou-se vencedora de dois. O quadro a seguir mostra as empresas participantes dos três pregões presenciais citados.

Quadro – Empresas participantes dos Pregões Presenciais em 2014, 2015 e 2016

Licitação	Empresas Participantes
Pregão Presencial nº 002/2014	MG Locação de Veículos Ltda. – ME - CNPJ 07.893.307/0001-08
Pregão Presencial nº 003/2015	MG Locação de Veículos Ltda. – ME - CNPJ 07.893.307/0001-08
	Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME, CNPJ 05.878.325/0001-95
	Braços Fortes Transportes e Construções Ltda. – EPP, CNPJ 06.045.985/0001-58
	Locar Transportes e Serviços Ltda. – ME, CNPJ nº 13.723.721/0001-71
	SST Sutelanio Serviços e Transportes Eireli – ME, CNPJ 12.840.817/0001-57
	Freitas Empreendimentos Ltda. – ME, CNPJ 20.789.149/0001-09
Pregão Presencial nº 003/2016	MG Locação de Veículos Ltda. – ME - CNPJ 07.893.307/0001-08
	Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME, CNPJ 05.878.325/0001-95
	Império Locadora de Veículos Eireli – ME, CNPJ 21.308.854/0001-00
	Compaut Comércio de Peças Automotivas Ltda. – ME, CPNJ 17.322.119/0001-

Fonte: processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura Municipal de Porto da Folha

Lendo-se as atas das sessões de credenciamento, lances verbais e habilitação dos Pregões Presenciais n.ºs. 003/2015 e 003/2016, verifica-se que afora as propostas apresentadas pelas empresas vencedoras todas as demais propostas foram desclassificadas por alegada falta de conformidade das mesmas com a forma de apresentação estabelecida no Anexo I dos respectivos editais, mencionando-se apenas os dispositivos dos editais que não teriam sido observados pelas empresas que tiveram suas propostas desclassificadas, porém sem descrever o que estaria em desconformidade, já que o Anexo I, intitulado “Termo de Referência” trata de diversos assuntos, agrupados em subtítulos. Tal anexo não prescreve forma específica para apresentação das propostas.

Na ata do Pregão Presencial n.º 003/2015 lê-se que a empresa Freitas Empreendimentos Ltda – ME *“não apresentou proposta, o envelope veio vazio, sendo alegado pelo seu representante que foi esquecimento, portanto não participará da fase de lance”*. Lê-se também que *“foi constatado que as propostas das empresas Braços, Locar e SST desatenderam ao subitem 7.1.5 e o 7.1.6 do Edital, portanto as propostas foram desclassificadas. Em seguida os representantes das empresas se retiraram da sala levando seus envelopes de habilitação”*. Não se descreve na ata o que estaria em desconformidade com os citados dispositivos nas propostas desclassificadas.

O subitem 7.1.5 dispõe que *“o prazo para apresentação dos veículos objeto desta licitação será de, no máximo 02 (dois) dias consecutivos, contados da data de assinatura do contrato”*. Já o subitem 7.1.6 dispõe: *“preços totais mensais estimados dos itens e global anual estimado da proposta, em moeda corrente nacional, em algarismos e por extenso”*.

Invocar o subitem 7.1.5 para desclassificar propostas nessa fase do processo não faz sentido, já que o mesmo se refere a um procedimento a ser observado pela(s) empresa(s) vencedora(s) após a assinatura do contrato.

Com relação ao subitem 7.1.6, nenhuma das propostas, inclusive as das empresas vencedoras, fez apresentação com discriminação dos preços totais mensais dos itens, mas apenas com o preço global anual de cada item, devendo-se frisar que o modelo da planilha orçamentária que consta no anexo do edital do certame não discrimina preços mensais, mas apenas o valor total anual de cada item. Desse modo, se a falta de discriminação de valores mensais dos itens nas propostas de preços ensejasse desclassificação, também deveriam ter sido desclassificadas as propostas das duas empresas vencedoras, a da empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ n.º 07.893.307/0001-08, e da empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ n.º 05.878.325/0001-95, que foram, todavia, habilitadas.

O quadro a seguir mostra os valores das propostas das seis empresas participantes do Pregão Presencial n.º 03/2015:

Quadro – Valor das propostas apresentadas pelas empresas no Pregão Presencial 03/2015

Nome da empresa	Valor da Proposta (R\$)
MG Locação de Veículos Ltda. – ME - CNPJ 07.893.307/0001-08	906.412,50
Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME, CNPJ 05.878.325/0001-95	792.235,50
Braços Fortes Transportes e Construções Ltda. – EPP, CNPJ 06.045.985/0001-58	836.115,00

Locar Transportes e Serviços Ltda. – ME, CNPJ nº 13.723.721/0001-71	857.157,00
SST Sutelanio Serviços e Transportes Eireli – ME, CNPJ 12.840.817/0001-57	848.673,00
Freitas Empreendimentos Ltda. – ME, CNPJ 20.789.149/0001-09	Não fez proposta

Fonte: processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura de Porto da Folha

Na ata do Pregão Presencial nº 003/2016 lê-se que a arguição da desconformidade na forma de apresentação das propostas das empresas desclassificadas foi feita pela empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, uma das vencedoras do certame, que alegou *“terem desatendido o subitem 7.1.4 do Edital, não constando as especificações contidas no Anexo I”*, prontamente acatada pelo Pregoeiro e sua equipe, decidindo pela desclassificação das empresas Império Locadora de Veículo Eireli – ME e Compaut Comércio de Peças Automotivas Ltda - ME. Também consta na ata que o Pregoeiro e sua equipe consultaram as duas empresas desclassificadas acerca de *“se tinham algo a se manifestarem, os mesmos concordaram com a decisão do Pregoeiro, inclusive abrindo mão do recurso que lhe assistem”*. Não se descreve na ata o que estaria em desconformidade com o Anexo I nas propostas desclassificadas. O subitem 7.1.4 do Edital dispõe: *“Descrição detalhada do objeto da licitação, observando-se as especificações contidas no Anexo I, - Termo de Referência”*. Examinando-se o Anexo I do respectivo edital, verifica-se que o mesmo trata de vários assuntos, como já exposto, e não prescreve forma específica para apresentação das propostas.

Ressalte-se, ainda, que a proposta apresentada pela empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, que arguiu a desconformidade das propostas das empresas desclassificadas, era a de maior preço. Ressalte-se também que a proposta da empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, vencedora de quatro dos seis itens licitados, além de ser a de maior preço, tinha valor rigorosamente igual ao da proposta apresentada pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ nº 05.878.325/0001-95, vencedora de dois itens licitados. O quadro a seguir mostra os valores das propostas das quatro empresas participantes do Pregão Presencial nº 03/2016:

Quadro – Valor das propostas apresentadas pelas empresas no Pregão Presencial 03/2016

Nome da empresa	Valor da Proposta (R\$)
MG Locação de Veículos Ltda. – ME - CNPJ 07.893.307/0001-08	1.309.689,00
Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME, CNPJ 05.878.325/0001-95	1.309.689,00
Império Locadora de Veículos Eireli – ME, CNPJ 21.308.854/0001-00	1.178.720,00
Compaut Comércio de Peças Automotivas Ltda. – ME, CPNJ 17.322.119/0001-83	1.191.816,99

Fonte: processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura de Porto da Folha

Observe-se que o somatório do valor das propostas reformuladas das duas empresas vencedoras do Pregão Presencial nº 03/2016, nas quais constam apenas os itens que cada uma delas venceu com os preços definitivos após a fase de lances e a negociação com a Administração prevista no item 9.14 do edital, totaliza R\$1.292.706,72, o qual é maior que o valor das propostas para os seis itens licitados apresentadas pelas empresas que foram desclassificadas.

Quadro – Valor das propostas reformuladas – vencedoras do Pregão Presencial 03/2016

Nome da empresa/número de inscrição no CNPJ	Itens dos quais a empresa foi vencedora	Proposta Reformulada (R\$)
MG Locação de Veículos Ltda. – ME - 07.893.307/0001-08	02, 03, 04 e 05	1.093.365,72
Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME - 05.878.325/0001-95	01 e 06	199.341,00

Fonte: processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura de Porto da Folha

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“O relatório da CGU apontando direcionamento para favorecimento de empresas nas licitações de transporte escolar em 2015 e 2016 se revela no mínimo imprudente.

No que se refere ao Pregão Presencial nº 03/2015 houve licitação para contratação de serviço de transporte escolar e contou com a participação de 6 empresas a saber:

MG LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA – ME CNPJ 07.893.307/0001-08; CLODOALDO CELESTINO NUNES & CIA LTDA CNPJ 05.878.325/0001-95; BRAÇOS FORTES TRANSPORTES E CONSTRUÇÕES LTDA – EPP CNPJ 06.045.985/0001-58; LOCAR TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA – ME CNPJ 13.723.721/0001-71; SST SUTELANIO SERVIÇOS E TRANSPORTES EIRELI – ME CNPJ 12.840.817/0001-57 e FREITAS EMPREENDIMENTOS LTDA – ME CNPJ 20.789.149/0001-09.

As empresas BRAÇOS, LOCAR E SST desatenderam o subitem 7.1.5 e 7.1.6 do edital e foram desclassificadas e a empresa FREITAS apresentou envelope vazio.

É importante asseverar que o item 7 do edital trata justamente sobre a apresentação da proposta de preços assim descrito: “7. DA PROPOSTA DE PREÇOS”

Desta feita, o item 7 e seus subitens descreve a forma como as propostas devem ser formuladas sob pena de desclassificação. Portanto considerando que as empresas BRAÇOS, LOCAR E SST descumpriram a lei do certame agiu corretamente o pregoeiro e sua equipe de apoio com a desclassificação dos licitantes faltosos.

O item 7.1.5 dispõe que “o prazo para apresentação dos veículos objeto desta licitação será de no máximo 02 (dois) dias consecutivos contados da data da assinatura do contrato”. Portanto se a empresa apresenta proposta indicando que a apresentação dos veículos será feita 5 dias após assinatura do contrato não poderia permanecer no certame. O item 7.1.6 do edital diz que “preços totais mensais estimados dos itens e global anual estimado da proposta, em moeda corrente nacional em algarismos e por extenso”. Portanto, eventual proposta que apresente propostas de forma diversa da especificada no item acima também serão desclassificadas.

O relatório de fiscalização questiona que a ata da sessão não descreve especificamente a forma como as propostas foram elaboradas para terem sido desclassificadas, entretanto,

basta comparar as propostas desclassificadas com o edital e com as propostas classificadas para constatar o erro dos licitantes, ademais, os fatos foram registrados em ata subscrita por todos os licitantes.

Não há que se falar que o defeito na apresentação da proposta poderia ser sanado no momento da assinatura do contrato, isto porque a proposta vincula a Administração e o edital é a lei do certame não podendo a Administração ser injusta com quem apresentou sua proposta da forma correta cumprindo o edital e favorecer o licitante que elaborou a sua sem observar o a lei do certame, isso sim é direcionamento! Não é a retidão no cumprimento do edital.

Ainda que se considere que as propostas das demais participantes não cumpriram com o item 7.1.6 do edital subsistiria ainda assim o descumprimento do item 7.1.5 pelas empresas desclassificadas no certame. É importante ainda esclarecer que o direito de impugnar das empresas classificadas e de recorrer das empresas desclassificadas competia aos licitantes interessados que se não os fizeram é um direito disponível que lhes assistiam e talvez nem tivessem observado, não podendo tal fato ser imputado ao pregoeiro ou a sua equipe de apoio.

No Pregão Presencial nº 03/2016 compareceram 4 empresas a saber: MG Locação de Veículos LTDA – ME CNPJ 07.893.307/0001-08; CLODOALDO CELESTINO NUNES & CIA LTDA CNPJ 05.878.325/0001-95; IMPÉRIO LOCADORA DE VEÍCULOS EIRELI – ME CNPJ 21.308.854/0001-00 e COMPAUT COMÉRCIO DE PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA-ME CNPJ 17.322.119/0001-83.

Na sessão de realização do pregão foi arguído pela empresa MG Locação de Veículos LTDA – ME CNPJ 07.893.307/0001-08 de que as empresas IMPÉRIO LOCADORA DE VEÍCULO EIRELI – ME e COMPAUT COMÉRCIO DE PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA – ME descumpriram o item 7.1.4 do edital não apresentando suas propostas com as especificações indicadas no Anexo I do instrumento convocatório.

O relatório de fiscalização mais uma vez questiona que a ata da sessão não descreve especificamente a forma como as propostas foram elaboradas para terem sido desclassificadas, entretanto, basta comparar as propostas desclassificadas com o edital e com as propostas classificadas para constatar o erro dos licitantes, ademais, os fatos foram registrados em ata subscrita por todos os licitantes.

Conforme restou comprovado em ambos procedimentos licitatórios é fato comum que as empresas foram desclassificadas por terem descumprido os itens dos editais respectivos, que por sua vez é a lei do certame.

Não é demais salientar que a vinculação ao instrumento convocatório é o fundamento maior da lei de licitações, sob pena de invalidade do certame.

No mesmo sentido é o entendimento do renomado doutrinador José dos Santos Carvalho Filho³, a respeito do tema, senão vejamos:

“A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.”

O edital é a lei do certame e tem por finalidade pré-estabelecer regras claras entre a Administração e os licitantes, conferindo assim um juízo de certeza, garantindo a legalidade e isonomia.

Não pode a Administração descumprir sem justificativa às regras do edital, sob pena de violar o princípio da isonomia, uma vez que todos os licitantes, a partir do momento em que recebem o edital, não o impugnando, automaticamente aderem a todas as regras nele existentes.

No mesmo sentido é o entendimento dos nossos tribunais, senão vejamos:

Titulo	TJ-MG - 1.0024.08.942887-4/001(1) - 24/07/2008
Órgão	Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJ/MG
Decisão	<p>Ementa:</p> <p>ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DESRESPEITO. NULIDADE. SUPREMACIA E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entendido como decorrência do princípio da isonomia, dispõe que a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada, sob pena de nulidade do ato administrativo. Assim, o ato da administração que desrespeita o princípio supracitado afronta também a supremacia e indisponibilidade do interesse público, não podendo, portanto, prevalecer, sob pena de causar prejuízos à administração.</p>

Ademais, violar o instrumento convocatório significa violar o princípio da igualdade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, que assegura a igualdade de condições a todos os concorrentes.

³ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo 18ª Ed. Lumen Juris 2007.

Portanto, se a igualdade ou isonomia trata do direito que todo licitante tem de competir em igualdade de condições com os demais, sem qualquer forma discriminatória ou favorecimento, este princípio encontra-se intimamente ligado ao princípio da impessoalidade, por possuírem o mesmo objetivo legal, que é a obrigação da Administração no tratamento isonômico aos participantes do procedimento licitatório.

Por fim cabe mencionar o posicionamento dos tribunais a respeito do tema, em particular o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, sobre o descumprimento das normas editalícias, *ipsi literis*:

Título	TJ-MG - 1.0261.06.038371-6/001(1) 28/08/2007	
Órgão	Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJ/MG	
Decisão	Ementa: REEXAME NECESSARIO - LICITAÇÃO - PREVISAO EDITALICIA - OBRIGATORIEDADE DO CUMPRIMENTO PELOS LICITANTES. 1 - O edital é elemento fundamental ao procedimento licitatório, regulando todo o certame, determinando seu objeto e os deveres e direitos das partes. 2 - De acordo com o princípio da Vinculação ao InstrumentoConvocatório, é imprescindível, para ambas as partes, a observação dos limites constantes do corpo do edital. 3 - Sentença mantida em reexame necessário.	
Data de decisão: 28/08/2007		Data de publicação: 19/09/2007

O cumprimento do edital e a vinculação ao instrumento convocatório são princípios inerentes à licitação, são inexoráveis regras que tem por finalidade conferir um juízo de isonomia entre os licitantes não consistindo qualquer privilégio entre eles. O tribunal de Justiça do Estado de Sergipe por diversas vezes já consagrou em reiteradas decisões desse mesmo jaez a necessária observância as regras editalícias senão vejamos:

Nº do processo: [2010201981](#)

Relator: DESA. SUZANA MARIA CARVALHO OLIVEIRA

Órgão julgador: CÂMARA CÍVEL

Recurso: APELAÇÃO CÍVEL

Julgamento: 08-02-2011

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL - CONCURSO PÚBLICO - AÇÃO RECLAMATÓRIA C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS - PRETENSÃO À DISCUSSÃO DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO, PONTUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS NAS PROVAS OBJETIVAS, ESTABELECIDOS NO EDITAL DO CONCURSO - IMPOSSIBILIDADE - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA ISONOMIA ENTRE OS CANDIDATOS - A ANUÊNCIA DO APELANTE ÀS NORMAS DISCIPLINADORAS DO CONCURSO OCORREU NO ATO DA INSCRIÇÃO - NÃO IMPUGNAÇÃO ÀS REGRAS DO CERTAME OPORTUNAMENTE - INADMISSIBILIDADE DA INSURGÊNCIA SOMENTE APÓS O TÉRMINO DO PROCESSO SELETIVO - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER ILEGALIDADE NO CERTAME - DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO- O JUDICIÁRIO NÃO PODE INTERFERIR E SUBSTITUIR A ADMINISTRAÇÃO SOB PENA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE - RECURSO IMPROVIDO - VOTAÇÃO UNÂNIME....

[Ementa sem formatação](#)

[Íntegra do documento](#)

Nº do processo: [2010113109](#)

Relator: DES. EDSON ULISSES DE MELO

Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO

Recurso: MANDADO DE SEGURANÇA

Julgamento: 24-11-2010

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO PREVISTO NO EDITAL DO CERTAME - NÃO CONFIGURAÇÃO DO ABUSO OU DA ILEGALIDADE - ATO IMPUGNADO EM CONSONÂNCIA COM OS ARTIGOS 30, I, E 41 DA LEI Nº 8.666/93 - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - ORDEM DENEGADA - UNÂNIME....

[Ementa sem formatação](#)

Portanto, causa estranheza que o relatório da CGU inferir que a Administração Pública deveria descumprir o edital que é a lei do certame, valorando a retidão do ato da comissão do pregão.

Se por ventura a equipe do pregão tivesse descumprido o edital estaria o relatório a inferir que o Município estaria direcionamento porque violou frontalmente o edital. No caso em apreço a acusação de direcionamento ocorreu porque a comissão cumpriu fielmente o edital desclassificando os licitantes que descumpriram o instrumento convocatório. Portanto, inferir que a Administração deveria ter descumprido as regras do edital em favor da disputa de preços é querer atingir um fim lícito através de meios ilícitos.

O fato das empresas desclassificadas não quererem apresentar recursos contra a desclassificação é um direito disponível que lhes assiste, não podendo ser imputado a comissão ou ao gestor, ademais na Lei do Pregão não existe recurso de ofício.

É importante salientar que não cabe a valoração sobre o mérito administrativo mas tão somente analisar os aspectos legais, e formais sob pena de interferência de um órgão auxiliar em ente federativo diverso.

Nesse mesmo desiderato leciona José dos Santos Carvalho Filho⁴ sobre o tema em apreço senão vejamos:

“Assim já se decidiu que a conveniência e oportunidade do ato administrativo constitui critério ditado pelo poder discricionário, o qual, desde que utilizado dentro dos permissivos legais, é intangível pelo Poder Judiciário”

Nesse mesmo toar é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça⁵ senão vejamos:

É defeso ao Poder Judiciário apreciar o mérito do ato administrativo, cabendo-lhe unicamente examiná-lo sob o aspecto da sua legalidade, isto é, se foi praticado conforme ou contrariamente a lei. Esta solução se funda no princípio da separação dos poderes, de sorte que a verificação das razões de conveniência ou de oportunidade dos atos administrativos escapa ao controle jurisdicional do Estado.

Portanto, a alegação de direcionamento não merece prevalecer uma vez que não restou demonstrado direcionamento em ambos os procedimentos licitatórios. Até porque direcionar significa conduzir a licitação para beneficiar um ou outro licitante, é inserir no edital exigências que somente uma empresa poderia cumprir o que não foi o caso em apreço.

Análise do Controle Interno

⁴ Carvalho Filho. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18ª Ed. Lumem juris. 2007 página 113.

⁵ ROMS nº 1288/91-SP, 4ª Turma, Rel. Min Cesar Asfor Rocha, public. DJ 2/5/1994, p 9.964.

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha afirma que não houve direcionamento nos pregões eletrônicos nºs. 003/2015 e 003/2016, pois as propostas desclassificadas teriam infringido os itens do edital citados nas respectivas atas. Assinala que o edital é a lei do certame e a ele se vinculam a Administração e os licitantes.

No que se refere ao Pregão Presencial nº 003/2015, destaca que as empresas BRAÇOS, LOCAR E SST teriam desatendido o subitem 7.1.5 e 7.1.6 do edital e por isso foram desclassificadas; já a empresa FREITAS teria apresentado envelope vazio”. Conclui afirmando que essas empresas descumpriram a lei do certame e que o pregoeiro e sua equipe de apoio agiram corretamente ao desclassificar as propostas em desconformidade com as disposições editalícias.

Discorre em seguida sobre os dois itens mencionados na ata da sessão de credenciamento, lances verbais e habilitação do edital do Pregão Presencial nº 003/2015, que consta às fls. 403 e 404 dos autos do referido certame licitatório.

O subitem 7.1.5 fixa o prazo para apresentação dos veículos objeto da licitação em no máximo dois dias consecutivos contados da data da assinatura do contrato. Com relação a esse item, a Prefeitura argumenta que a empresa não poderia permanecer no certame por ter consignado em sua proposta que a apresentação dos veículos será feita 5 dias após a assinatura do contrato.

Por seu turno, o subitem 7.1.6 do edital exige preços totais mensais estimados dos itens e global anual estimado da proposta, em moeda corrente nacional, em algarismos e por extenso. Dessa feita, a Prefeitura conclui que eventuais propostas apresentadas de forma diversa da especificada nesse item também serão desclassificadas.

Em seguida, a Prefeitura afirma que ainda que se considere que as propostas das empresas vencedoras não cumpriram o subitem 7.1.6 do edital, mesmo assim subsistiria o descumprimento do subitem 7.1.5 pelas empresas desclassificadas no certame.

Quanto ao fato da ata da sessão não descrever as desconformidades que teriam ensejado a desclassificação das propostas dos licitantes excluídos do certame licitatório em tela, a Prefeitura afirma que é suficiente comparar as propostas desclassificadas com o edital e com as propostas classificadas para constatar o erro das licitantes desclassificadas.

Acrescenta que o defeito na apresentação das propostas não poderia ser sanado no momento da assinatura do contrato porque a proposta vincula a Administração, que o edital é a lei do certame e, caso admitisse o saneamento de impropriedades formais das propostas desclassificadas, a Administração estaria sendo injusta com os licitantes que apresentaram suas propostas de forma correta, o que configuraria direcionamento.

Com relação ao Pregão Presencial nº 003/2016, a Prefeitura afirma que as empresas IMPÉRIO LOCADORA DE VEÍCULO EIRELI – ME e COMPAUT COMÉRCIO DE PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA – ME descumpriram o subitem 7.1.4 do edital por não terem apresentando suas propostas com as especificações indicadas no Anexo I do instrumento convocatório.

Quanto ao fato da ata da sessão não descrever especificamente a forma como as propostas foram elaboradas para terem sido desclassificadas, a Prefeitura volta a afirmar que basta

comparar as propostas desclassificadas com o edital e com as propostas classificadas para constatar o erro dos licitantes, e sublinha que os fatos foram registrados em ata subscrita por todos os licitantes.

Aduz que nos Pregões Presenciais nº 003/2015 e 003/2016 as empresas foram desclassificadas por terem descumprido os subitens dos respectivos editais, que são a lei dos certames.

Traz à colação ementas de decisões dos tribunais estaduais de Minas Gerais e Sergipe para reforçar que o edital é a lei dos certames licitatórios ao qual se vinculam a Administração Pública e os licitantes, referentes, todavia, a situações distintas daquilo de que aqui se trata, inclusive uma dessas decisões se refere a processo seletivo de candidatos.

Com relação à desclassificação das propostas das empresas Braços Fortes Transportes e Construções Ltda-EPP, Locar Transportes e Serviços Ltda – ME e SST Sutelanio Serviços e Transportes EIRELI - ME no Pregão Presencial nº 003/2015 com base no subitem 7.1.5 do respectivo edital, por constar o prazo de cinco dias após a data de assinatura do contrato para apresentação dos veículos, cumpre registrar que consta tal prazo apenas na proposta da empresa Braços Fortes Transportes e Construções Ltda-EPP e, portanto, as duas outras empresas não deveriam ter sido penalizadas com a desclassificação de suas propostas por esse motivo. Além disso, deve-se registrar que mesmo na proposta dessa empresa que fixou o prazo de cinco dias para o fornecimento/serviços consta declaração da mesma submetendo-se a todas as condições contidas no edital da licitação.

Por outro lado, não procede o argumento da Prefeitura de Porto da Folha de que mesmo admitindo-se que as empresas vencedoras do Pregão Presencial nº 003/2015 tenham também infringido o subitem 7.1.6 elas não deveriam ser desclassificadas porque as empresas desclassificadas teriam infringido dois subitens do edital, o 7.1.5 e o 7.1.6, como se a infringência a um subitem não fosse suficiente para a desclassificação de uma proposta. Se é admitido que todas as empresas infringiram o subitem 7.1.6 do edital, o que de fato ocorreu à luz da leitura literal desse dispositivo, e se o pregoeiro e sua equipe consideram que impropriedades formais na apresentação das propostas são insanáveis, todas as propostas deveriam ter sido desclassificadas com base nesse dispositivo, pois nenhuma delas apresentou propostas com valores totais mensais estimados dos itens, mas com valores anuais.

Quanto à desclassificação das propostas das empresas Império Locadora de Veículos EIRELI – ME e Compaut Comércio de Peças Automotivas Ltda. – ME no Pregão Presencial nº 003/2016, o motivo alegado é bastante genérico e exigiria uma descrição precisa das desconformidades das propostas desclassificadas na respectiva ata da sessão de credenciamento, lances verbais e habilitação, acostada às fls. 343 e 344 dos autos do correspondente processo administrativo. Com efeito, o motivo arguido pela empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME para impugnação das propostas dessas empresas e acatado prontamente pelo pregoeiro e sua equipe de apoio seria o fato de “*terem desatendido o subitem 7.1.4 do Edital, não constando as especificações contidas no Anexo I*”.

O subitem 7.1.4 do edital do Pregão Presencial nº 003/2016 dispõe simplesmente “*Descrição detalhada do objeto da licitação, observando-se as especificações contidas no Anexo I, – Termo de Referência*”. A ata da sessão deveria ter descrito detalhadamente as especificações descumpridas, pois não se pode deduzi-las ou inferi-las a partir da leitura do

Anexo I – Termo de Referência – do edital do citado certame licitatório, já que ele trata de seis tópicos distintos e, além disso, não prescreve forma ou modelo de como devem ser apresentadas as propostas. O essencial da apresentação das propostas figura no tópico VI – Planilha Orçamentária, que contém os valores estimados para os seis itens licitados, que consta das propostas apresentadas pelas quatro licitantes. Deve-se frisar que, ademais, a exemplo das propostas apresentadas no Pregão Presencial nº 003/2015, aqui também se verifica que nenhuma das propostas apresenta preços totais **mensais** estimados dos itens, mas apenas preços totais **anuais** dos itens e se esse aspecto deveria ser levado em conta por fazer parte do item 7 - da proposta de preços – do edital, como o foi no Pregão Presencial nº 003/2015, deveria então ter ensejado a desclassificação de todas as licitantes por iniciativa do próprio pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Cotejando-se as propostas das empresas participantes dos Pregões Eletrônicos nº 003/2015 e 003/2016, verifica-se que a única diferença básica entre as propostas das empresas desclassificadas e as propostas das empresas vencedoras dos dois certames licitatórios é que estas transcreveram a tabela que consta do item V – Especificação e Itinerário, com a descrição dos itinerários, tabela esta que consta do edital, ao qual se submetem os licitantes.

Por tudo quanto foi analisado, verifica-se que as duas empresas vencedoras nos dois certames licitatórios foram beneficiadas com a desclassificação das demais e não foram tratadas pelo Pregoeiro e sua equipe com o mesmo rigor, pois estas também apresentaram propostas com desconformidades formais em relação a dispositivos dos editais e não foram penalizadas por isso, ao contrário das que tiveram suas propostas desclassificadas.

2.2.8. Subcontratação integral de veículos do transporte escolar por prestadora de serviço

Fato

A Prefeitura de Porto da Folha realizou em 2016 o Pregão Presencial do tipo menor preço por item para contratação do serviço de transporte escolar. A empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ nº 05.878.325/0001-95 sagrou-se vencedora para os itens um e seis do referido processo licitatório, firmando o Contrato nº 26/2016, de 18 de abril de 2016.

A referida empresa fornece cinco veículos para fazer o transporte de escolares dos itinerários a seu cargo. Conforme informação fornecida pela Prefeitura de Porto da Folha, quatro desses veículos são sublocados. Constatou-se que o quinto veículo, que não consta da lista fornecida pela Prefeitura, e que foi objeto de inspeção física realizada em 12 de agosto de 2016, também não pertence à referida empresa, sendo, igualmente, sublocado. A Prefeitura não informou a placa dos quatro veículos, sendo que um deles, o veículo de passeio Parati, não foi inspecionado porque estava ausente, não sendo possível verificar o número da placa do mesmo. O quadro a seguir mostra os cinco veículos disponibilizados pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ nº 05.878.325/0001-95, para fazer o transporte escolar:

Quadro – Veículos fornecidos pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME para fazer o transporte escolar

CNPJ/CPF PROPRIETÁRIO	DO	PLACA	MARCA/MODELO	ANO
35.283.753/0001-36		MYS6738	MERCEDEZ BENZ/NEOBUS THUNDER LO	2004/2004
***.841.285-**		KLV4507	MERCEDES BENZ/BUSSCAR URBANUS U	1999/1999
***.065.505-**		HZZ5344	FORD/FIESTA	2005/2005
***.382.695-**		HZU8567	FIAT/UNO MILLE	2005/2006
***.345.204-**		Não informada	FIAT PARATI	2004

Fonte: relação fornecida pela Prefeitura de Porto da Folha e inspeção física dos veículos realizada em 12 de agosto de 2016 em Porto da Folha (SE).

Como se observa, a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME fez subcontratação integral para adquirir os veículos para a prestação do serviço de transporte escolar. Embora a cláusula sexta do contrato permita a subcontratação mediante autorização prévia da Prefeitura de Porto da Folha e tal autorização tenha sido solicitada e concedida em 18 de abril de 2016, a subcontratação integral do objeto pactuado não é admitida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União por considerar que a mesma desnatura o caráter do certame licitatório, justificando a apenação do agente que a autorizou, entendimento esse reafirmado no Acórdão n.º 954/2012-Plenário, TC 006.095/2004-4, rel. Min. Ana Arraes, 25.4.2012, que seguiu a mesma linha dos Acórdãos 100/2004-TCU e 1748/2004-TCU, ambos do Plenário.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“A doutrina em uníssona em assentir para a possibilidade de subcontratação da execução do objeto do contrato, conquanto alguns autores o façam com restrição, não permitindo a subcontratação total, senão apenas parcial, desde que prevista obrigatoriamente no edital e no contrato, sendo este inclusive o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Não se pode olvidar que o contrato administrativo é pessoal, porém não é personalíssimo, e a lei permite que, excepcionalmente, a contratada transfira ou ceda a terceiros, a execução do objeto, dada a concentração, racionalização e especialização de atividades.

A subcontratação ou o cometimento a terceiros de partes da execução do objeto e de suas obrigações contratuais é, pois, perfeitamente lícita, desde que haja previsão desta faculdade no edital e no contrato, até o quantitativo admitido pela contratante.

Nos termos do art. 72 da Lei das eleições temos:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

A contratada responde perante a contratante pela execução total do objeto contratado e não há qualquer relação entre a contratante e a subcontratada, de modo que, também, pelos atos

ou omissões desta, ela é plenamente responsável. A responsabilidade da contratada é plena, legal e contratual.

Nada impede que haja subcontratações sucessivas ou simultâneas, como por exemplo, a subcontratação concomitante da parte hidráulica e da parte de alvenaria e da parte elétrica ou das fundações. E é o que ocorre com frequência.

O saudoso tratadista HELY LOPES MEIRELLES⁶, interpretando a lei vigente, consente que a contratada defira, sob sua inteira responsabilidade, a execução de alguns serviços técnicos e especializados a terceiros ou a consórcios de pessoas jurídicas ou físicas, conquanto possam ser solidariamente responsáveis, pela parte executada, na forma avençada.

Entretanto, a Administração Municipal sinaliza que nas próximas licitações incluirá nos editais a possibilidade de subcontratação em no máximo 50% (cinquenta por cento) do objeto da licitação.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha não contesta que a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME fez a subcontratação integral do objeto contratado com sua autorização. A referida empresa sagrou-se vencedora de um item licitado no Pregão Presencial nº 003/2015 e de dois itens licitados no Pregão Presencial nº 003/2016 para prestação do serviço de transporte escolar. Desse modo, tal empresa atua como intermediária, pois são terceiros subcontratados por ela que fazem a efetiva prestação do serviço para o qual foi contratada.

A Prefeitura afirma que a doutrina jurídica amplamente majoritária admite a possibilidade de subcontratação parcial do objeto contratado até o limite fixado pela contratante, porém não fixou nos contratos celebrados para prestação do serviço de transporte escolar em 2014, 2015 e 2016 o percentual máximo admitido para a subcontratação do objeto, permitindo, dessa forma, a subcontratação sem restrição de percentual, o que resultou na subcontratação integral do objeto constatada em 2016, que é vedada pelo art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93, que admite apenas a subcontratação parcial até o limite admitido pela Administração.

Observa-se, inclusive, em lista fornecida pela Prefeitura, que a outra empresa prestadora do serviço de transporte escolar, a MG Locação de Veículos Ltda., é proprietária de apenas quatro veículos de um total de dezessete que constam na referida lista, na qual não aparecem dois veículos prestadores do serviço de transporte escolar por essa empresa que foram inspecionados fisicamente pela equipe de fiscalização em 12 de agosto de 2016; desse modo, os veículos próprios dessa empresa representam apenas pouco mais de 20% dos veículos disponibilizados pela mesma para o transporte escolar, o que significa que cerca de 80% do objeto é subcontratado por ela para terceiros prestarem o serviço.

Ademais, tanto na subcontratação integral do objeto feita pela empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. – ME, abordado nesta constatação, como no caso da subcontratação parcial feita pela empresa MG Locação de Veículos Ltda. é relevante frisar que não houve justificativa alguma da Prefeitura para autorizar a subcontratação.

⁶ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 20ª edição, 1995, p.p. 211/2122, e Licitação e Contrato Administrativo.

É entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União que, em consonância com o art. 72 da Lei nº 8.666/93, a subcontratação parcial é admissível quando estiver permitida em cláusula editalícia no percentual máximo nela fixado e mesmo assim em caráter excepcional, quando for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstanciadamente justificada, conforme dispõem o Acórdão nº 1.748/2004, do Plenário, e o Acórdão nº 2.292/2013, da 2ª Câmara. Observa-se que, contrariando o entendimento do Tribunal de Contas da União, a Prefeitura de Porto da Folha tem autorizado a subcontratação de forma sistemática, sem justificativa alguma, atendendo a simples solicitações formuladas pelas empresas contratadas.

A Prefeitura de Porto da Folha finaliza a sua manifestação informando que nas próximas licitações fixará em 50% o percentual máximo admitido para subcontratação.

2.2.9. Valor do quilômetro rodado do serviço de transporte escolar em 2014 muito acima do valor praticado em 2015 e 2016

Fato

A Prefeitura de Porto da Folha realizou pregões presenciais do tipo menor preço por item em 2014, 2015 e 2016 para contratação do serviço de transporte escolar. Para tanto realizou o Pregão Presencial nº 002/2014 em 10 de fevereiro de 2014, o Pregão Presencial 003/2015 em 25 de fevereiro de 2015 e o Pregão Presencial nº 003/2016 em 15 de abril de 2016. Os seis itens licitados nos três pregões presenciais citados foram os mesmos; a única pequena diferença foi no item 02, que nos Pregões Presenciais nºs. 002/2014 e 003/2015 têm como especificação a locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para oito passageiros, enquanto no Pregão Presencial nº 003/2016 tem como especificação a locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para sete passageiros. A empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, foi a única participante do Pregão Presencial nº 002/2014, sagrando-se vencedora de todos os seis itens licitados. O Pregão Presencial nº 003/2015 teve seis empresas participantes; dos seis itens licitados, a empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, sagrou-se vencedora de cinco itens (02 a 06) e a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ nº 05.878.325/0001-95, sagrou-se vencedora de um item (01). O Pregão Presencial nº 003/2016 teve quatro empresas participantes; dos seis itens licitados, a empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, sagrou-se vencedora de quatro itens (02 a 04) e a empresa Clodualdo Celestino Nunes & Cia. Ltda. - ME, CNPJ nº 05.878.325/0001-95, sagrou-se vencedora de dois itens (01 e 06).

Verificou-se que a empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08, que foi a única participante do Pregão Presencial nº 002/2014 e se sagrou vencedora de todos os itens do mesmo, apresentou proposta com valores muito superiores aos que foram apresentados em 2015 e 2016 para os mesmos itens, inclusive por ela mesma, que venceu cinco dos seis itens no Pregão Presencial nº 003/2015 e quatro dos seis itens no Pregão nº 003/2016. O quadro a seguir mostra o valor do quilômetro rodado que foi contratado em 2014, 2015 e 2016:

Quadro – Valores do quilômetro rodado na contratação do transporte escolar

Item	Especificação	Valor contratado do quilômetro rodado (R\$)		
		2014	2015	2016
01	Locação de veículo tipo passeio	2,80	1,65	2,07

Item	Especificação	Valor contratado do quilômetro rodado (R\$)		
		2014	2015	2016
	com capacidade mínima para 04 passageiros			
02	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 08 passageiros	3,05	1,87	2,22
03	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 11 passageiros	3,25	1,90	2,31
04	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 15 passageiros	3,51	1,90	2,52
05	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 25 passageiros	3,90	2,29	2,71
06	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 44 passageiros	4,10	2,47	3,16

Fonte: autos dos processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura de Porto da Folha

Verifica-se, portanto, que a empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, CNPJ nº 07.893.307/0001-08 cobrou da Administração Municipal em 2014 um valor de quilômetro rodado muito superior ao praticado em 2015, inclusive por ela mesma, que venceu cinco dos seis lotes licitados, e até mesmo ao que está sendo praticado em 2016 para executar o mesmo serviço, inclusive por ela mesma, que venceu quatro dos seis itens licitados, sobretudo considerando-se que os custos para a prestação desse serviço em 2014 eram provavelmente menores que em 2015 e 2016. A tabela a seguir mostra a quilometragem e o preço contratado em 2014, bem como quanto teria sido pago por essa mesma quilometragem se ela tivesse cobrado em 2014 o mesmo preço praticado para a prestação do mesmo serviço em 2015, e a diferença que foi cobrada a maior:

Tabela – Quilometragem e valores contratados e pagos em 2014 à empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME e diferença paga a maior em relação aos valores cobrados em 2015 para prestação do mesmo serviço

Item	Especificação	Quilometragem total (Km)	Valor pago em 2014 (R\$)	Valor que seria pago com preços de 2015 (R\$)	Diferença cobrada a maior (R\$)
01	Locação de veículo tipo passeio com capacidade mínima para 04 passageiros	54.384	152.275,20	89.733,60	62.541,60
02	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 08 passageiros	9.888	30.158,40	18.787,20	11.371,20
03	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 11 passageiros	108.974	354.165,50	207.050,60	147.114,90
04	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima	182.722	641.354,22	347.171,80	294.182,42

Item	Especificação	Quilometragem total (Km)	Valor pago em 2014 (R\$)	Valor que seria pago com preços de 2015 (R\$)	Diferença cobrada a maior (R\$)
	para 15 passageiros				
05	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 25 passageiros	90.434	352.692,60	207.093,86	145.598,74
06	Locação de veículo tipo utilitário com capacidade mínima para 44 passageiros	17.304	70.946,40	42.740,88	28.205,52
DIFERENÇA TOTAL					689.014,38

Fonte: processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura de Porto da Folha (SE)

Como se observa, a Prefeitura de Porto da Folha (SE) pagou em 2014 à empresa MG Locação de Veículos Ltda – ME, pelos mesmos serviços, um valor a maior de R\$689.014,38 em relação ao que teria pago se a referida empresa tivesse praticado em 2014 os mesmos preços praticados em 2015, inclusive por ela mesma, quando foi vencedora de cinco dos seis itens licitados (02 a 06).

2.2.10. Composição do Conselho do FUNDEB desatualizada no site do FNDE

Fato

Verificou-se que a composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS-Fundeb – de Porto da Folha que consta no site do FNDE está desatualizada no que concerne à composição dos membros da diretoria (presidente, vice-presidente e secretário) e de dois representantes de pais de alunos da educação básica (titular e suplente). Os membros do CACS-Fundeb com mandato para o período de 17 de abril de 2015 a 17 de abril de 2017 foram inicialmente nomeados pelo Prefeito Municipal por meio do Decreto nº 017, de 17 de abril de 2015, publicado no Diário Oficial do Município em 20 de abril de 2015. Em seguida, houve alteração de alguns membros e da composição da direção mediante o Decreto nº 114/2015, de 19 de outubro de 2015, publicado no Diário Oficial do Município em 21 de outubro de 2015, que é a composição que consta atualmente no site do FNDE, com incorreção no número do ato de nomeação da presidente. Mais recentemente, houve nova alteração na composição da diretoria, nas funções de presidente, vice-presidente e secretário, além do remanejamento de um titular para respectivo suplente e vice-versa de representantes de pais de alunos da educação básica, mediante o Decreto nº 041/2016, de 01 de julho de 2016, publicado somente em 12 de agosto de 2016 no Diário Oficial do Município. A diretoria passou a ter a seguinte composição: presidente, o docente de CPF nº ***.697.375-**; vice-presidente o representante do Conselho Municipal de Educação de CPF nº ***.022.215-** e secretário o docente de CPF nº ***.078.875-**. Como um dos representantes de pais de alunos titular o membro de CPF nº ***.664.555-68 e como respectivo suplente o membro de CPF nº ***.029.585-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“No que tange a esse quesito, consultamos o presidente do CACS-Fundeb e o mesmo nos informou que o presidente atual pediu exoneração do cargo (sic), em seguida o vice presidente assumiu como titular e indicou um membro do conselho para vice presidente sem ser escolhido pelos membros e registrado em ata, percebendo essa irregularidade o presidente já tomou as devidas providencias, faltando apenas regularizar no site do FNDE.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha informa essencialmente que providenciará a regularização dos dados cadastrais do Conselho no site do FNDE para que estes correspondam à composição atual na sua totalidade. Registre-se que a redação do texto da manifestação da Prefeitura apresenta impropriedade ao se referir à ex-presidente Maria Jacy Cardoso Santos como “presidente atual” e incorreção na descrição dos fatos que levaram à alteração da composição da diretoria do Conselho ao se referir a uma suposta irregularidade que teria sido cometida inicialmente no procedimento de escolha do atual vice-presidente do CACS-Fundeb, o qual teria sido indicado e não eleito. Verificou-se na ata da Reunião Ordinária do CACS-Fundeb realizada em 27 de abril de 2016 que, na realidade, a então presidente Maria Jacy Cardoso Santos, representante titular dos pais de alunos da educação básica, encaminhara ofício renunciando ao seu mandato no Conselho, sendo a função de presidente assumida pelo até então vice-presidente José Carlos Feitosa, membro titular do segmento dos professores da educação básica, tendo sido eleito como novo vice-presidente pelos presentes, por unanimidade, o Sr. José Luiz Pereira, que colocara seu nome à disposição, conforme está consignado na referida ata. Observa-se que houve um hiato de mais de dois meses entre a data da última alteração na composição da diretoria do CACS-Fundeb, deliberada na reunião de 27 de abril de 2016, e a edição do Decreto nº 041, em 01 de julho de 2016, tendo decorrido mais de um mês entre a data do citado Decreto e a sua publicação no Diário Oficial do Município, em 12 de agosto de 2016, depois do período dos trabalhos de campo da fiscalização.

2.2.11. Falta de notificação a partidos políticos e outras entidades

Fato

A Prefeitura de Porto da Folha informou, mediante o Ofício circular nº 82/2016, que não vem cumprindo o disposto no art. 2º da Lei Federal nº 9.452/97, ou seja, não vem notificando partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais acerca dos recursos federais recebidos pelo Município para execução do Pnate. Justificou sua omissão em função do advento da Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o acesso à informação, bem como da Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei Complementar nº 101/2000, a qual estabelece normas de finanças públicas e determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que, a seu ver, a desobrigaria de cumprir o disposto na Lei Federal nº 9.452/97 porque se trataria da mesma publicidade. As duas leis supervenientes citadas não revogaram, todavia, a citada obrigação e se dirigem aos cidadãos em geral, ao passo que a obrigação estabelecida pela Lei Federal nº 9.452/97 tem destinatários específicos. Além disso, verificou-se que ao se consultar o portal da transparência da Prefeitura de Porto da Folha em seu endereço eletrônico oficial (www.portodafolha.se.gov.br) não se encontram nele quaisquer informações sobre recursos federais recebidos pelo Município, mas apenas informações sobre despesas e somente

referentes à “Prefeitura Municipal”, ao Fundo Municipal de Assistência Social e ao Fundo Municipal de Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 96/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“No que compete a este item, ratificamos que a Prefeitura cumpre a Lei de Acesso à Informação – LIA, Lei Federal 12.527/2011 disponibilizando dados sobre a execução orçamentária e financeira, permitindo a quaisquer cidadãos e órgãos públicos, incluindo partidos políticos e outras entidades, consulta sobre o gasto do dinheiro público, não havendo que se falar em qualquer prejuízo a ausência de notificação específica.

É importante salientar que a lei não encerra uma finalidade em si mesma mas na intelecção as finalidades aos quais ela se destina.

Isto porque a Lei Federal 9.452/97 visa dar amplo conhecimento aos partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, quando ainda inexistia a LIA, razão pela qual entendemos ser desnecessária a comunicação.

Isso se deve ao fato de que a lei consigna que toda liberação de recursos federais deve ser notificado no prazo de dois dias úteis as entidades mencionadas no parágrafo anterior, mas não especifica para quais recursos existe essa obrigatoriedade.

Se interpretarmos a lei ao pé da letra o Município não faria outra coisa a não ser emitir notificações, isso porque o Fundo de Participação dos Municípios – FPM principal fonte de recurso dos municípios vem do Governo Federal e ingressa nos cofres dos municípios a cada dezena, isso sem contar com os demais recursos frutos de convênios e demais programas federais o que tornaria humanamente inviável o cumprimento da lei em referência, razão pela qual entendemos que a LIA supriria com perfeição a omissão legislativa na lei em epígrafe.

Entendemos ser pertinente a especificação clara de quais recursos federais seriam imprescindíveis de notificação tornando mais efetiva e eficiente o cumprimento do mandamento legal.

Há que se perquirir também se os órgãos da administração federal estão cumprindo o artigo 1º da Lei 9.452/97 ou seja, comunicando as Câmaras municipais da liberação dos recursos federais conforme estamos sendo exigidos aqui.

Entretanto, em atenção ao questionamento nesse item o Município passará a realizar a notificação os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeitura de Porto da Folha ratifica seu posicionamento externado anteriormente no Ofício Circular nº 82/2016, de 15 de agosto de 2016, segundo o qual entende ser desnecessária a comunicação, pois a Prefeitura estaria cumprindo a Lei de

Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) ao disponibilizar os dados da execução orçamentária e financeira para todos os interessados consultarem o gasto do dinheiro público, o que supriria a exigência do art. 2º da Lei Federal nº 9.452/97, já que esta surgiu num momento em que ainda não existia a Lei de Acesso à Informação.

O argumento não procede, uma vez que a Lei de Acesso à Informação não revogou a Lei Federal nº 9.452/97, nem esta contém disposições contrárias àquela. Além disso, verificou-se que o Portal de Transparência da Prefeitura de Porto da Folha não está disponibilizando quaisquer informações referentes a receitas recebidas pelo Município de Porto da Folha, o que contradiz a afirmação da Prefeitura de que disponibiliza todos os dados da execução orçamentária e financeira.

Embora tenha contestado a obrigatoriedade da notificação de que trata o art. 2º da Lei Federal nº 9.452/97, a Prefeitura informa que passará a notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e as entidades empresárias.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, em razão de superfaturamento no valor pago pelo serviço de transporte escolar em 2014 decorrente de sobrepreço, com valor de quilômetro rodado muito superior ao praticado em 2015, inclusive pela mesma empresa; subcontratação integral de serviços por uma das empresas contratadas; transporte escolar com regularidade e qualidade insatisfatórias em razão de ocorrências de falta de transporte e uso de veículos com mais de dez anos de fabricação e em mau estado de conservação.

Ordem de Serviço: 201602410

Município/UF: Porto da Folha/SE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PORTO DA FOLHA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 08 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa/Ação Governamental Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde geridos pelo Município de Porto da Folha /SE.

A ação fiscalizada destina-se a verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados aos municípios, aplicados em ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Para a consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 e 31 de julho de 2016, pelo Fundo Nacional de Saúde, envolvendo um montante de R\$ 273.130,10, sendo R\$ 168.843,10 em 2015 e R\$ 104.287,00 em 2016 (até o mês de julho).

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Recursos públicos federais destinados ao Bloco Vigilância em Saúde não foram mantidos em conta específica aberta para este fim.

Fato

Os recursos financeiros do bloco de Vigilância em Saúde, tanto no componente Vigilância em Saúde quanto no componente Piso Fixo de Vigilância Sanitária, foram transferidos pelo Ministério da Saúde para contas bancárias específicas do município de Porto da Folha/SE. A conta bancária específica no exercício de 2015 era a de nº 624.050-4, enquanto que, no ano de 2016, a de nº 17.734-2.

Ocorre que, em violação ao disposto no art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, os valores foram repassados pela municipalidade à conta bancária nº 15.489-X, na qual se processavam os respectivos pagamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Os recursos financeiros do bloco de vigilância em saúde são repassados pelo Ministério da Saúde de acordo com as contas bancárias federais abertas pelo Ministério da Saúde, onde começou com a conta bancária nº 15.489-X, passando a ser a conta bancária nº 624.050-4 e por último ocorrendo mudança para a conta bancária nº 17.734-2 determinadas pelo Ministério.”

Análise do Controle Interno

A justificativa não merece ser acolhida, tendo em vista que as consultas realizadas pelo sítio do Fundo Nacional de Saúde-FNS (endereço eletrônico: <http://www.fns.saude.gov.br/visao/consulta/simplificada/filtro.jsf>) concernentes aos repasses financeiros do FNS, através do Bloco de Vigilância em Saúde, destinados ao município de Porto da Folha/SE indicaram que, no exercício de 2015, os valores foram creditados na conta bancária de nº 624.050-4 e, em 2016, na de nº 17.734-2. Demais disso, não foi apresentado, juntamente com a justificativa da Prefeitura Municipal, qualquer expediente ou comunicado do Ministério da Saúde determinando a mudança da conta bancária, como asseverou o município.

Do exposto, mantém-se intacta a constatação em questão.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Morosidade na disponibilização de larvicida pela Secretaria de Estado da Saúde.

Fato

Do cotejo promovido entre os pedidos formais da larvicida piriproxyfen feitos pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE à Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe entre 01 de janeiro de 2015 e 31 de julho de 2016 e as consultas extraídas do

Sistema de Informações de Insumos Estratégicos-SIES, constatou-se excessivo lapso temporal no atendimento dos seguintes casos:

Tabela: Pedidos de piriproxyfen realizados pela Secretaria Municipal de Saúde.

Ofício	Data	Ciclo/Ano	Atendimento	Diferença de dias
12/2015 SMS/ENDEMIAS	18/06/2015	4º/2015	07/07/2015	20
14/2015 SMS/ENDEMIAS	18/08/2015	5º/2015	14/09/2015	26
16/2015 SMS/ENDEMIAS	21/10/2015	6º/2015	09/12/2015	49
01/2016 SMS/ENDEMIAS	04/01/2016	1º/2016	17/02/2016	42
06/2016 SMS/ENDEMIAS	23/02/2016	2º/2016	21/03/2016	29
18/2016 SMS/ENDEMIAS	25/04/2016	3º/2016	13/05/2016	19
18/2016 SMS/ENDEMIAS	05/07/2016	4º/2016	18/07/2016	13

Fonte: Expedientes encaminhados pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE e consultas extraídas do SIES.

Dada a relevância, impende mencionar que, de acordo com o levantamento do índice rápido para o *Aedes Aegypti* (LIRA) divulgado em junho de 2016 pela Secretaria de Estado da Saúde, o município de Porto da Folha/SE se encontra na zona de alto risco de infestação do mosquito transmissor da dengue, febre chikunguya e zica vírus.

2.2.2. Entrega parcial de larvicida pela Secretaria de Estado da Saúde.

Fato

Examinando os pedidos formais do larvicida piriproxyfen feitos pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE à Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe e os dados registrados no Sistema de Informações de Insumos Estratégicos-SIES, identificou-se que a cada ciclo dos seis anuais, o aludido município solicita o fornecimento de 04 kg da larvicida, no entanto, para o 5º ciclo de 2015, a Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe disponibilizou somente 02 kg, metade do pleiteado.

2.2.3. Inadequação das condições de armazenamento de larvicida.

Fato

Em inspeção física realizada, em 09 de agosto de 2016, no prédio da unidade de Endemias da Secretaria Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE, a equipe de fiscalização verificou que o larvicida piriproxyfen é armazenado no mesmo armário onde são estocados os materiais de expediente, como demonstram as seguintes imagens fotográficas:



No local, ademais, inexistente qualquer sinalização alertando sobre essa armazenagem, em desconformidade com o item 4.1 do Manual de Armazenamento de Produtos Fitossanitários da Associação Nacional de Defesa Vegetal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Após relatório, foi corrigido o local de armazenamento dos larvicidas, separado em um armário exclusivo em uma sala identificada, conforme Manual de Armazenamento de Produtos Fitossanitários.”

Análise do Controle Interno

A assertiva formulada pelo ente municipal apresenta medidas prospectivas para o saneamento da falha apontada, reconhecendo a sua existência. Portanto, mantém-se íntegra a constatação em exame.

2.2.4. Inexistência de controle efetivo de estoque relativo à larvicida utilizada no combate ao Aedes Aegypti.

Fato

Em que pese o art. 11, inciso XIV, da Portaria MS nº 1.378/2013 atribuir competência à Secretaria Municipal de Saúde para promover a gestão do estoque de insumos de interesse da Vigilância em Saúde, o município de Porto da Folha/SE não utiliza instrumentos efetivos de controle do estoque da larvicida recebida da Secretaria Estadual da Saúde-SES. Sequer se recorre a fichas de emergência e de segurança em painéis de fácil visualização, consoante preconiza o Manual de Armazenamento de Produtos Fitossanitários da Associação Nacional de Defesa Vegetal.

Instada a se manifestar com a Solicitação de Fiscalização nº 201602410/0001 de 27 de julho de 2016, a Secretaria Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE asseverou que “o controle de estoque e de consumo médio é realizado através do Sistema do Programa Nacional do Controle da Dengue-SisPNCD, sendo informado consumo semanal a cada fechamento de ciclo”.

Ocorre que, em verdade, o SisPNCD é alimentado apenas com a quantidade da larvicida utilizada por mês de competência, ou seja, com a saída mensal do insumo, além do registro do número de depósitos tratados nos imóveis visitados pelos Agentes de Combate às Endemias.

Ademais, o cotejamento entre a quantidade da larvicida piriproxyfen recebida (conforme consultas ao Sistema de Informações de Insumos Estratégicos-SIES disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Saúde) e o quantitativo consumido do mesmo larvicida (consignado nos Relatórios de Consumo do SisPNCD disponibilizados pela Secretaria Municipal de

Saúde e na resposta obtida em atendimento à Solicitação de Fiscalização nº 201202410/007 de 15 de agosto de 2016), tendo como base o período de 01 de janeiro de 2015 a 08 de agosto de 2016, revelou que Porto da Folha recebeu 38 Kg e utilizou 20,7212 Kg, devendo, portanto, restar um saldo em estoque de, aproximadamente, 17,28 Kg. Não obstante, o saldo estocado em 09 de agosto de 2016 correspondia a apenas 100 g, o que denota a fragilidade no manuseio desse controle de saída do insumo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de entrega de larvicidas aos Agentes de Endemias já está sendo realizado de forma rigorosa, sendo registrado o saldo de cada agente de endemias e a quantidade recebida para o ciclo, conforme tabela em anexo.”

Análise do Controle Interno

A justificativa não elide a falha identificada, apenas reconhece a sua existência ao apresentar medidas prospectivas para o seu saneamento. Porquanto, mantém-se a constatação em comento.

2.2.5. Ausência de fardamento do tipo macacão para os Agentes de Combate às Endemias.

Fato

Durante a entrevista realizada, em 09 de fevereiro de 2016, com Agentes de Combate às Endemias-ACEs do Fundo Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE, a equipe de fiscalização da CGU foi informada sobre a ausência de fardamento do tipo macacão para uso nas ações de campo referentes ao combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Com fulcro no art. 11, inciso XV, letra ‘d’, da Portaria nº 1.378/2013 do Ministério da Saúde, compete aos municípios o provimento de insumos estratégicos atinentes aos equipamentos de proteção individual, dentro dos quais se inclui o vestuário adequado às atividades e ao clima da municipalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Todos os agentes de endemias são uniformizados e possuem os EPI's necessários, conforme anexo 03. Disponibilizamos 3 unidades de fardamento tipo macacão que são utilizados apenas quando os agentes de endemias executam o serviço de borrifação.”

Análise do Controle Interno

As imagens fotográficas acostadas ao anexo 03 da justificativa não saneiam a constatação, já que não demonstram claramente que as vestimentas empacotadas são, de fato, fardamento do tipo macacão. Logo, o registro permanecerá no relatório de fiscalização.

2.2.6. Carência de cursos de capacitação para os Agentes de Combate às Endemias.

Fato

Durante o período de janeiro de 2015 a julho de 2016, não houve oferta de cursos de capacitação para os Agentes de Combate às Endemias-ACEs do Fundo Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE, malgrado o Manual Técnico do Ministério da Saúde, que veicula as Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue, orientar a sua realização periódica, inclusive, sugerindo, em seu Anexo XXI, a inserção de capacitação dos profissionais de saúde no cronograma oficial de atividades a serem desenvolvidas pelos municípios.

Em atendimento à Solicitação de Fiscalização nº 201602410/001 de 27 de julho de 2016, a Secretaria Municipal de Saúde disponibilizou declarações de comparecimento de apenas dois dos dezessete ACEs existentes no município à reunião de debate sobre os indicadores epidemiológico e entomológico das doenças endêmicas ocorrida em 04 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Todo curso, capacitação, treinamento disponibilizado pelo Estado à Secretaria Municipal de Saúde destinado aos agentes de endemias através de ofícios ocorre à presença do Município de Porto da Folha sendo que na maioria deles os agentes de endemias não receberam certificado ou declaração de presença impossibilitando a comprovação à solicitação de fiscalização nº 201602410/001.”

Análise do Controle Interno

A justificativa não afasta a falha identificada pela CGU, já que o município não comprovou a oferta ou a realização periódica de cursos de capacitação para os seus profissionais de saúde, tal qual orienta o Manual Técnico do Ministério da Saúde, veiculador das Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue. Posto isso, perdura a constatação no relatório de fiscalização.

2.2.7. Agentes de Combate às Endemias não cumprem carga horária que habilite o município a receber a assistência financeira complementar.

Fato

Uma das condições à percepção da assistência financeira complementar da União destinada ao custeio dos Agentes de Combate às Endemias-ACEs dos demais entes federativos, segundo preveem o art. 198, §5º, da Constituição Federal c/c os arts. 9º-A e 9º-C da Lei nº

11.350/2006 c/c o art. 3º, inciso III, do Decreto nº 8.474/2015, é a submissão dos ACEs à jornada semanal de quarenta horas de trabalho.

Nessa diretriz, em que pese o município de Porto da Folha/SE receber a assistência financeira complementar mensal da União correspondente ao quantitativo máximo de ACEs fixado no anexo da Portaria nº 1.025/GM/MS/2015, todos os Agentes de Combate às Endemias do Fundo Municipal de Saúde da referida municipalidade se submetem à jornada de trabalho de trinta horas semanais.

Esta situação foi verificada nas folhas de presença disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE em atendimento à Solicitação de Fiscalização nº 201602410/002 de 08 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme instrução do Procurador do município será realizada uma reunião com todos os servidores do setor das Endemias para redefinição e cumprimento da carga horária conforme a Lei nº 11.350/2006 c/c o art. 3º, inciso III do Decreto nº 8.474/2015. Após adequação, será enviado comprovação.”

Análise do Controle Interno

A assertiva formulada pela entidade municipal apresenta medida prospectiva com vistas ao saneamento da falha, reconhecendo a sua existência. Logo, mantém-se íntegra a constatação em pauta.

2.2.8. Percepção indevida de adicional de insalubridade por Agente de Combate às Endemias.

Fato

Em atenção ao item 03 da Solicitação de Fiscalização nº 201602410/001, de 27 de julho de 2016, a Secretaria Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE encaminhou relação dos pagamentos promovidos com recursos federais referentes às ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* do bloco da Vigilância em Saúde no período de janeiro de 2015 a julho de 2016.

Na referida lista, foi identificada a destinação de valores ao custeio do adicional de insalubridade percebido mensalmente por todos os dezessete Agentes de Combate às Endemias-ACEs com vínculo no município.

Sucedendo que, da inspeção *in loco* à Unidade Municipal de Endemias e das entrevistas realizadas em 09 de agosto de 2016, a equipe de fiscalização constatou que três ACEs não se submetem aos trabalhos diários de campo, sem exposição, portanto, aos agentes químicos, físicos ou biológicos prejudiciais à saúde inerentes a tais atividades. Sendo que um (CPF nº ***.967.835-**) executa exames laboratoriais, inclusive com larvas dos mosquitos, e os demais (CPF nº ***.467.245-** e nº ***.828.695-**) atuam apenas na área administrativa,

não conferindo razão, a estes, à percepção do aludido adicional. Por sinal, o ACE de CPF nº ***.828.695-** integra a Comissão Permanente de Licitação e a equipe de apoio do Pregoeiro desde o exercício de 2013.

Durante o exercício de 2015, o adicional de insalubridade recebido pelos dois últimos ACEs mencionados anteriormente correspondeu a R\$ 223,59 mensais, enquanto que, em 2016, a R\$ 234,77 por mês.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Os agentes de CPF mencionados no relatório preliminar recebem adicional de insalubridade, já que além dos trabalhos administrativos, eles realizam vacinação de cães e gatos, manuseiam com larvicidas tanto na distribuição por ciclo quanto no recebimento dos mesmos, coletam amostras de sangue canino para possível diagnóstico de Leishmaniose, são responsáveis pelo recebimento e entrega do Triatomineo (Barbeiro) e manuseiam com larvas do Aedes Aegypti, o qual justifica o recebimento de adicional de insalubridade mensal. ANEXO 04.”

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, convém frisar que a irregularidade em tela foi erigida ao conhecimento da equipe de fiscalização da CGU em razão das entrevistas realizadas com Agentes de Combate às Endemias, inclusive com a participação dos próprios ACEs mencionados no fato desta constatação.

Não obstante, levando em conta a autenticidade das imagens fotográficas acostadas ao Anexo 04 da justificativa da Prefeitura Municipal e a boa-fé dos profissionais fotografados, acolhe-se parcialmente as alegações do município, excetuando no que se refere ao Agente de Combate às Endemias de CPF nº ***.828.695-**, o qual não integra os registros fotográficos e, como já comentado, participa formalmente da Comissão Permanente de Licitação Municipal e a equipe de apoio do Pregoeiro desde 2013.

Por conseguinte, a constatação permanece somente em relação ao profissional de saúde de CPF nº ***.828.695-**.

2.2.9. Data de fabricação de veículo locado não condizente com pactuado no termo contratual.

Fato

Com recursos do bloco da Vigilância em Saúde, o Fundo Municipal de Saúde de Porto da Folha/SE efetuou o pagamento de algumas parcelas mensais a empresas contratadas para locação de veículos nos exercícios de 2015 e 2016.

Durante o exercício de 2015, vigia, por força de termo aditivo prorrogativo da validade, o Contrato nº 83/2014 celebrado, em 03 de janeiro de 2014, com a empresa EMSERLOC- Empresa de Serviço, Locação e Construções Ltda (CNPJ 05.584.007/0001-11).

Enquanto que, em 2016, encontra-se vigente o Contrato nº 02/2016, firmado, em 04 de janeiro de 2016, com a MG locação de Veículos Ltda (CNPJ 07.893.307/0001-08).

De acordo com a cláusula primeira do termo contratual nº 83/2014 e com o termo de referência do Pregão Presencial nº 008/2015 que resultou no Contrato nº 02/2016, a especificação dos veículos populares locados era a mesma, sendo exigido que o ano de fabricação fosse igual ou superior a 2012.

No entanto, um dos veículos locados (placa NVG-3776) e utilizado pela Vigilância em Saúde tanto no exercício de 2015 quanto no de 2016 foi fabricado no ano de 2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Saúde notificou a empresa contratada. MG Locação de Veículos Ltda. solicitando a adequação do veículo em desconformidade ao termo contratual, sendo apresentado ofício de notificação ao motorista de veículo de placa NVG 3776. ANEXO 05.”

Análise do Controle Interno

A assertiva formulada pelo município apresenta medidas prospectivas saneadoras da falha apontada, reconhecendo a sua existência. Ressaltando que o referenciado Anexo 05 não acompanhou a justificativa apresentada à CGU. Posto isso, mantém-se íntegra a constatação.

2.2.10. Desconto de tarifas bancárias em conta específica.

Fato

Do exame da movimentação bancária das contas específicas, identificou-se 05 descontos de R\$ 7,50 referentes a tarifas bancárias ocorridos, respectivamente, em 13 de julho de 2015, 05 de agosto de 2015, 03 de setembro de 2015, 05 de novembro de 2015 e em 15 de janeiro de 2016, da conta nº 624.050-4-FMS Porto da Folha FNSBLAFB (conta contábil no livro razão nº 2104037), débitos não condizentes com os objetivos dos repasses financeiros em voga oriundos do Ministério da Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Saúde notificou o setor financeiro da prefeitura para devidas providências. O mesmo informou que já notificou o setor bancário, aguardando resposta.”

Análise do Controle Interno

A assertiva formulada pelo município apresenta medida prospectiva saneadora da falha apontada, reconhecendo a sua existência. Em face disso, permanece a constatação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se pela existência de falhas na execução das ações governamentais de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* no município de Porto da Folha/SE relacionadas à ausência de periodicidade de capacitação; falta de fardamento integral; pagamento indevido de adicional de insalubridade e inadequação da carga horária de Agentes de Combate às Endemias; à inexistência de controle efetivo de estoque e deficiência do armazenamento dos insumos; à transferência indevida de recursos repassados para conta bancária não específica e desconto indevido de tarifas bancárias em conta específica; e à falta de conformidade na especificação de veículo contratado.

Ressalte-se, entretanto, que não foi identificado dano ao erário.

Ordem de Serviço: 201602500

Município/UF: Porto da Folha/SE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: F. M. S PORTO DA FOLHA

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 08 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa/Ação Governamental “Aperfeiçoamento do Sistema Unico de Saúde (SUS)/ Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial” geridos pelo Município de Porto da Folha /SE.

A ação fiscalizada destina-se a avaliar a execução dos recursos transferidos ao Fundo de Saúde, especificamente quanto ao funcionamento de Unidades de Pronto-Atendimento 24 horas (Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC).

Para a consecução dos trabalhos foi analisada a estrutura física da UPA 24h, o seu funcionamento de acordo com a legislação do programa, além da adequação do quantitativo de profissionais e sua qualificação para atuar em urgência e emergência.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Informação sobre a UPA 24h do Município de Porto da Folha.

Fato

O Município de Porto da Folha possui uma UPA 24h habilitada por meio da Portaria nº 4.123, de 17 de dezembro de 2010, ao recebimento de recursos federais, com a previsão de serem incorporados ao Teto Financeiro Anual de Média e Alta Complexidade - MAC. A consulta ao site do Fundo Nacional de Saúde - FNS em 2 de agosto de 2016 não apresentou repasses federais na ação “Teto Municipal Limite UPA”, continuando os mesmos ocorrendo na ação “Teto Municipal da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar”.

Conforme informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde em resposta às Solicitações de Fiscalização nº 201602500/01 e 02, corroboradas pelos extratos das contas nºs 15487-3 e 17733-4 300180-7, agência nº 882-7 do Banco do Brasil de janeiro de 2015 a junho de 2016, o repasse federal mensal é de R\$ 165.228,75, havendo ainda a realização de

repasse do Município por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM para despesas com funcionários, medicamentos, insumos, gêneros, transportes e etc. Foi informado não terem ocorrido repasses do Governo do Estado para manutenção da UPA 24h, sendo apresentado extrato da conta corrente nº 300180-7, agência nº 007 do Banco do Estado de Sergipe – Banese sem movimentação nos últimos seis meses.

Durante a vistoria realizada na UPA 24h do município de Porto da Folha, verificou-se a existência de todos os ambientes mínimos previstos para uma UPA 24h – Porte I, não tendo sido relatado ou identificado o desabastecimento de medicamentos e materiais ou a ausência de equipamentos previstos na legislação. Ainda, verificou-se que a Unidade possui 26 leitos, número superior aos 7 previstos para seu porte.

Com relação aos serviços de apoio ao diagnóstico, a radiologia funciona na própria Unidade e o serviço de laboratório de patologias clínicas é executado por laboratório particular conveniado com o Estado de Sergipe.

Os profissionais entrevistados informaram que a UPA 24h atende diversos pacientes mesmo não sendo de urgência e emergência, e que cerca de metade destes casos é de outros municípios, em especial, Gararu, Graccho Cardoso e Itabi.

Com relação ao tempo de atendimento, foi verificado que as fichas de atendimento registram os horários de chegada do paciente, da triagem e do efetivo atendimento, sendo informado o cumprimento integral dos prazos de atendimento previstos no Protocolo de Manchester. Para o mês de junho de 2016 foram informados 2.092 atendimentos, sendo 29 da “Área Vermelha”, realizados de forma imediata, 59 atendimentos da “Área Amarela”, em até 1 hora e os demais 2.004 em até duas horas.

2.1.2. Ausência de documento emitido ou referendado pela Comissão Intergestores Bipartite-CIB prevendo valores a serem aportados pela União, Estado e Município para manutenção da UPA 24h.

Fato

Solicitada a apresentar documento emitido ou referendado pela CIB vigente nos últimos doze meses contendo os valores a serem aportados por cada ente federativo (União, Estado e Município) para a manutenção da UPA 24h de Porto da Folha, a Secretaria de Estado da Saúde informou não possuir tal documento, recomendando que a CIB fosse diretamente consultada. A Portaria GM/MS nº 342/2013 prevê que a complementação dos recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde para o custeio mensal da UPA 24h é de responsabilidade conjunta dos Estados e dos Municípios, em conformidade com a pactuação estabelecida na respectiva CIB.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da Unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

2.1.3. Manutenção inadequada dos aparelhos de ar condicionado da UPA 24h.

Fato

Questionados sobre os problemas de infraestrutura da UPA 24h, os três profissionais de saúde entrevistados relataram problemas nos aparelhos de ar condicionados da UPA 24h, em especial os localizados na sala de triagem, no ambulatório e na sala de repouso dos motoristas das ambulâncias. Foi solicitado então que o gestor apresentasse contrato de manutenção predial que incluísse a manutenção preventiva e corretiva dos aparelhos de ar condicionado da UPA, ou informasse como se dá a manutenção dos mesmos. Em resposta, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou documentos relativos a serviços de manutenção realizados em fevereiro e julho de 2015, não sendo comprovadas manutenções nos últimos doze meses ou informada a existência de contrato de manutenção.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Foi solicitado orçamento de várias empresas de manutenção de ar condicionado no estado de Sergipe e uma do próprio município, aguardando a empresa que menor orçamento iniciar as manutenções, ao término do serviço será encaminhado a comprovação”.

Análise do Controle Interno

A providência informada demanda uma verificação futura de seu cumprimento e de sua efetividade.

2.1.4. Existência de profissionais não capacitados em urgência e emergência na UPA 24h.

Fato

Solicitada a comprovação de participação em curso ou capacitação na área de urgência e emergência para todos os médicos e enfermeiros em exercício na UPA 24h, a Secretaria Municipal de Saúde informou a capacitação de apenas um dos quatro médicos e dois dos seis enfermeiros. No entanto, reiterado o pedido de que fossem apresentados documentos comprobatórios de tais capacitações, a Unidade forneceu apenas três certificados de cursos realizados por enfermeiros.

Entre os três profissionais entrevistados, o Coordenador de Enfermagem informou possuir capacitação na área, o médico disse não possuir tal capacitação e o Diretor Administrativo da UPA afirmou que tal capacitação não se aplicaria à sua função.

Nenhum dos entrevistados informou ter conhecimento de programa de capacitação em urgência e emergência que alcance todos os profissionais da UPA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Todo ano ocorre oferta de cursos, capacitações pelo Estado aos municípios, ocorrendo sempre a presença dos profissionais de Porto da Folha na quantidade que o Estado destina ao município, porém nem todos os profissionais conseguiram disponibilizar os certificados em tempo hábil para comprovação de solicitação e existe periodicamente a execução de Educação em Serviço pelos profissionais enfermeiros aos técnicos de enfermagem e funcionários do hospital, de acordo com os POP'S (Protocolos de Práticas Operacionais) da instituição com comprovação no livro de Educação em Serviço assinado por todos os profissionais participantes”.

Análise do Controle Interno

A Unidade não apresentou comprovação da existência de programa de capacitação em urgência e emergência ou novos certificados de cursos além daqueles já citados na constatação. Além disso, não forneceu comprovação ou maiores informações a respeito da Educação em Serviço mencionada, a exemplo de quais profissionais foram treinados ou se tal treinamento se deu na área de atendimento de urgência e emergência.

2.1.5. Quantitativo de médicos em exercício na UPA 24h inferior ao mínimo estabelecido pelo Ministério da Saúde.

Fato

A escala de médicos da UPA 24h, referente a junho de 2016, apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde, lista oito profissionais sendo quatro plantonistas, incluindo o Diretor Clínico da UPA, e quatro especialistas, o que resultaria na presença diária de dois médicos na Unidade. No entanto, em entrevista aos profissionais de saúde da UPA 24h, foi verificado que os médicos especialistas citados atuam no Centro de Especialidades Médicas, localizado a cerca de duzentos metros da UPA, a qual possui apenas um médico plantonista de forma permanente, exceto às sextas-feiras, quando um segundo profissional realiza pequenas cirurgias.

Dos quatro médicos plantonistas, um realiza três plantões semanais, outro realiza dois plantões e os outros dois um plantão cada, todos de 24 horas.

Tal fato contraria o Anexo I da Portaria GM/MS nº 342/2013, que prevê a presença de dois médicos em UPA 24 de Porte I.

A despeito de tal fato, os profissionais entrevistados consideraram a presença de um único médico suficiente para o atendimento das demandas da Unidade, havendo ressalva apenas com relação à presença de um ortopedista / cirurgião ortopédico pelo alto índice de acidentes com motos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“Sabemos da importância do cumprimento da Portaria nº 342/2013, porém fazemos gestão de forma responsável, pois o município não disponibiliza de muitos recursos financeiros e é distribuído de forma que todos os dias a população seja assistida tanto na forma primária quanto na secundária, havendo assim médico plantonista 24 horas diariamente. Quanto à disponibilidade de médico ortopedista, esse sempre foi um desafio para município já que a oferta é escassa e de alto custo. O Estado disponibiliza ortopedista e cirurgia ortopédica através do sistema Acone na Secretaria Municipal de Saúde através de agendamento”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Unidade confirma o desatendimento da Portaria GM/MS nº 342/2013.

2.1.6. Atrasos recorrentes de médicos no início do plantão (substituição por médico do PSF).

Fato

Em entrevista aos profissionais de saúde da UPA 24h, foi informado ser recorrente o atraso dos médicos no início dos plantões. Os profissionais afirmaram que, normalmente, os prazos de atendimento previstos no Protocolo de Manchester são cumpridos com certa facilidade, porém ocorrendo atrasos no início dos plantões de alguns profissionais. Como solução paliativa, a Unidade passou a convocar médicos do Programa de Saúde da Família – PSF para cobrir as horas iniciais após certo atraso do único médico plantonista. Tal fato pode resultar no atendimento de pacientes por profissional não treinado especificamente para atuar em urgência e emergência, além de desfalcar o quadro do PSF.

Em reforço ao que foi informado, verificou-se que no dia da inspeção realizada pela CGU, em 9 de agosto de 2016, tal substituição já havia sido solicitada, uma vez que, já próximo às dez horas da manhã, o médico que iniciaria o plantão às sete horas ainda não havia chegado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“O início do plantão ocorre às 08h00, o atraso dos médicos não traz prejuízo à população já que todos os médicos possuem treinamento para atuar em urgência e emergência e os atendimentos dos pacientes do PSF são realizados por agendamento e todos são atendidos. Quanto ao atraso, a gestora do município já solicitou reunião para que seja solucionado o problema”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Unidade informa que “todos os médicos possuem treinamento para atuar em urgência e emergência”, porém, conforme item específico do presente relatório, tal fato não foi comprovado sequer em relação aos médicos da própria UPA, quanto mais aos eventuais substitutos que atuam no PSF. É informado também que “o atraso dos médicos não traz prejuízo a população”. Vale ressaltar, no entanto, que, conforme apontado no item anterior, a Unidade possui apenas um médico plantonista de forma permanente, de modo que tais atrasos implicam no funcionamento da UPA, responsável por atendimentos de urgência, sem a presença de um médico, mesmo que temporariamente.

2.1.7. Ausência de atendimento pediátrico na UPA 24h.

Fato

Consta da escala de médicos da UPA 24h, referente a junho de 2016, um médico pediatra. No entanto, em entrevista aos profissionais de saúde da UPA 24h, foi verificado que o mesmo atua no Centro de Especialidades Médicas e não na UPA. Tal fato contraria o artigo item 2.3 do Anexo da Portaria GM/MS nº 2048/2002, que prevê como obrigatória a presença de pediatra na composição da equipe da UPA 24h.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“A adequação de remanejamento já foi realizada, o pediatra voltará a partir da próxima escala, atender na UPA 24h. ”.

Análise do Controle Interno

A providência informada demanda uma verificação futura de seu cumprimento.

2.1.8. Falhas na regulação do acesso à assistência à saúde em Porto da Folha, gerando o risco de impactar no fluxo de pacientes na Unidade de Pronto Atendimento UPA 24h.

Fato

Das entrevistas realizadas em 9 de agosto de 2016 com profissionais da UPA 24h de Porto da Folha/SE, constatou-se a inadequação dos serviços de regulação médica de urgência do Estado de Sergipe no sentido de intermediar a transferência de pacientes para outras unidades. Conforme relatado, os próprios médicos telefonam para as unidades hospitalares em busca de vagas e para o SAMU quando a ambulância da Unidade não é adequada ao transporte do paciente.

Tanto o Médico quanto o Coordenador de Enfermagem entrevistados relataram que o hospital de “suporte”, no Município de Nossa Senhora da Glória muitas vezes não recebe os

pacientes, sendo necessário negociar o recebimento dos mesmos em municípios mais distantes, como Aracaju, Itabaiana e Própria. Foi enfatizada a dificuldade de transferir, em especial, gestantes e pacientes que necessitam de cirurgias ortopédicas.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da Unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

2.1.9. Irregularidades no funcionamento dos serviços de apoio ao diagnóstico da UPA 24h.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde-SMS informou que o serviço de laboratório de patologia clínica é realizado por laboratório particular, cujo horário de funcionamento é das seis às dezessete horas, não sendo especificados os dias da semana. Em entrevista aos profissionais de saúde, não foram relatados problemas em relação aos serviços prestados, havendo, no entanto, queixas com relação à ausência de funcionamento do mesmo à noite e aos domingos. Como exemplo, foram citadas situações em que pacientes foram transferidos apenas por não ser possível a realização imediata de exames como o hemograma de uma criança ou um sumário de urina de gestante com suspeita de infecção urinária. O item 2.4.2 do Anexo da Portaria GM/MS nº 2048/2002 permite a utilização de laboratório de patologia externo à UPA, desde que “com acesso garantido aos exames, dentro de um intervalo de tempo tecnicamente aceitável, de acordo com parâmetros construídos pelas equipes loco-regionais”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“O município de Porto da Folha foi contemplado por emenda parlamentar e os gestores destinaram o recurso a compra de materiais para implementação do laboratório na própria UPA, já realizado processo licitatório, aguardando chegada de todos os materiais necessários”.

Análise do Controle Interno

A providência informada demanda uma verificação futura de seu cumprimento.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Ausência de apresentação de contrato, convênio ou outro instrumento prevendo o atendimento às demandas da UPA 24h por laboratório de patologias clínicas particular.

Fato

Questionada a respeito da disponibilidade, para a UPA 24h, de laboratório de patologia clínica, a Secretaria Municipal de Saúde-SMS informou que o serviço é realizado por laboratório particular localizado no próprio município, cuja contratação foi “Pactuada pelo Estado”. Foi solicitada, então, a apresentação de contrato ou convênio entre o referido laboratório e o Estado de Sergipe que formalize os serviços e condições/obrigações do mesmo a fim de atender as necessidades da UPA 24h. Em resposta, a SMS informou que o laboratório não possuía o documento para pronta apresentação e que iria requisitar o mesmo ao Governo do Estado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 97/2016, de 23 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Porto da Folha apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Saúde notificou o laboratório de patologia clínica do município solicitando mais uma vez o contrato.”.

Análise do Controle Interno

A Unidade informou ainda não possuir documento formalizando serviços.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se pela existência de falhas na manutenção da UPA 24h no município de Porto da Folha/SE relacionadas ao quantitativo de médicos inferior ao exigido pela legislação, ausência de programa de capacitação em urgência e emergência, atrasos recorrentes no início dos plantões, falhas na regulação de acesso à

assistência à saúde e não funcionamento do laboratório de patologia à noite e aos domingos.