

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701275

Sumário Executivo Paulo Afonso/BA

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Paulo Afonso/BA, em decorrência do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município pelos Ministérios da Educação e Saúde, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 20 a 24 de março de 2017.

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

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

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

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	108396
Índice de Pobreza:	42,01
PIB per Capita:	18.666,07
Eleitores:	65867
Área:	1574

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	1	12.794.525,87
	Educação de qualidade para todos	2	2.588.875,21
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		3	15.383.401,08
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	17.044.560,12
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		3	17.044.560,12
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		6	32.427.961,20

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados em dois momentos distintos.

A primeira parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 14 de agosto de 2017, conteve os achados relativos à aplicação dos recursos federais na gestão do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Outrossim, conteve achados relativos ao Tratamento Fora do Domicílio (TFD); ao atendimento a usuários do Sistema Único de Saúde – SUS com Terapia Renal Substitutiva (TRS); e à aquisição de medicamentos.

A segunda parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 31 de agosto de 2017, tratou das constatações referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e relativas à construção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA II 24 horas.

A Prefeitura de Paulo Afonso/BA se manifestou sobre a primeira e a segunda parte do Relatório Preliminar, respectivamente, em 13 e 20 de setembro de janeiro de 2017. Sobre as manifestações apresentadas foram realizadas as análises pertinentes, as quais fazem parte deste relatório.

Consolidação de Resultados

No âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, foram avaliados Programas/Ações das áreas de Educação e Saúde executados pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA.

O resultado dos trabalhos revelou a ocorrência de falhas, impropriedades e irregularidades relativas à aplicação dos recursos federais examinados, que se encontram demonstradas por Ministério e Programa de Governo no presente relatório. Dentre as falhas e impropriedades apontadas, destacam-se a seguir as de maior relevância, por área.

Na Educação, realizaram-se ações de controle sobre o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

No que se refere ao Fundeb, os exames aplicados tiveram o objetivo de avaliar a execução das obras de reconstrução da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro e os serviços de transporte escolar.

No tocante às obras de reconstrução da citada Escola Municipal, identificaram-se impropriedades no processo licitatório realizado, incluindo a ocorrência de cláusulas restritivas no seu edital, beneficiando, assim, a empresa contratada no respectivo certame.

Quanto ao transporte escolar, constatou-se o superfaturamento de R\$ 10.513.491,04 na execução do Contrato nº 445/2010, no período de 2012 a 2016, decorrente da subcontratação integral, dos quais R\$ 3.048.912,40 corresponderam a recursos do Fundeb, e R\$ 420.539,64 associam-se a recursos do Pnate.

Concluiu-se, portanto, pela ocorrência de contratação de empresa como mera intermediadora da prestação desses serviços. Acrescentam-se ao exposto irregularidades no procedimento licitatório e a utilização de frota de veículos em condições precárias, em desacordo com objetivos do Pnate.

Acerca do Pnae, constatou-se principalmente o sobrepreço de R\$ 75.334,55 e o superfaturamento de R\$ 51.512,33 em licitações para compras de gêneros alimentícios. Outrossim, identificou-se a superestimativa de preço de R\$ 42.806,00 nas aquisições de produtos da agricultura familiar. Sobre esses produtos verificaram-se também aquisições em percentual inferior ao exigido pelo FNDE. Além disso, constataram-se cláusula editalícia restritiva e a ausência de pesquisa de mercado, em desacordo com as disposições da Lei nº 8.666/93.

Na área da Saúde, esta CGU avaliou a aplicação de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde à Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, no montante de R\$ 2.000.000,00, para a construção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA II 24 horas.

Constataram-se o atraso injustificado da obra (2 anos 6 meses e 23 dias) e a ocorrência de erros de planejamento, execução e controle na edificação da UPA, com relação aos quais houve providências. Todavia, foram consignadas ressalvas quanto à possibilidade de risco para o funcionamento e a segurança de usuários que devem ser apreciadas. Também se constataram irregularidades no procedimento licitatório que concorreram para o favorecimento na contratação de determinadas empresas de engenharia.

Além disso, foram realizados exames referentes à aplicação dos recursos federais repassados ao município, em 2015 e 2016, para Tratamento Fora do Domicílio (TFD) e atendimento a usuários do Sistema Único de Saúde – SUS com Terapia Renal Substitutiva (TRS), cujos contratos contabilizaram, respectivamente, despesas nos montantes de R\$ 1.459.975,00 e R\$ 11.637.494,63.

Como resultado, constatou-se o direcionamento da licitação para contratar os serviços de hospedagem em TFD, devido à ocorrência de restrição à competitividade em processo licitatório.

Sobre TRS, avaliaram-se positivamente a realização do processo de credenciamento para a contratação de clínica de nefrologia com capacidade instalada adequada à demanda, os valores pagos pelos procedimentos de diálise e os controles para a expedição de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade/Custo (APAC). Não obstante, fazem-se necessários aprimoramentos nos controles de validação dos registros de procedimentos de diálises realizados no Sistema SIA-SUS, com o fito de assegurar a regular movimentação financeira dos recursos.

Quanto à gestão de recursos federais para a compra de medicamentos, detectaram-se fragilidades quanto ao controle de estoque, ainda não informatizado, bem como falhas tanto na realização de processos licitatórios como na execução contratual, com a identificação de superfaturamento na ordem de R\$ 60.361,29.

Ordem de Serviço: 201700816

Município/UF: Paulo Afonso/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: PAULO AFONSO PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 12.794.525,87

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no município de Paulo Afonso/BA.

A fiscalização teve por escopo examinar a contratação e execução dos recursos do FUNDEB aplicados nos seguintes objetos:

- a) serviço de transporte escolar referente ao deslocamento de professores, alunos, funcionários e transporte de materiais da Secretaria de Educação do município, contratado por meio do Pregão Presencial nº 0173/2010 (Contrato nº 445/2010), com recursos no montante de R\$ 28.359.869,02 pagos entre 2012 e 2016, dos quais R\$ 8.222.987,14 oriundos do FUNDEB;
- b) reconstrução da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro, contratada por meio da Concorrência Pública nº 02/2013 (Contrato nº 510/2013), com recursos no montante de R\$ 5.846.068,90 pagos entre 2014 e 2016, dos quais R\$ 3.530.840,73 oriundos do FUNDEB;
- c) aquisição de kis escovação (higiene bucal) para atender aos alunos da Rede Municipal de Educação, contratada por meio da Pregão Presencial nº 0309/2015 (Contrato nº 0512/2015), com recursos no montante de R\$ 869.964,00 pagos em 2016, integralmente oriundos do FUNDEB; e
- d) aquisição de mobiliário para atender a Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro, contratada por meio da Pregão Presencial nº 0310/2015 (Contrato nº 039/2016), com recursos no montante de R\$ 682.940,00 pagos em 2016, dos quais R\$ 170.734,00 oriundos do FUNDEB.

No total, os exames alcançaram o período de janeiro de 2012 a dezembro de 2016, com recursos do FUNDEB no montante de R\$ 12.794.525,87.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contratação de empresa para mera intermediação da prestação de serviços de transporte escolar gera prejuízo de R\$ 10.513.491,04 nos exercícios de 2012 a 2016, dos quais R\$ 3.048.912,40 do FUNDEB.

Fato

Após análise do Contrato nº 445/2010, firmado com a empresa José Carlos dos Santos Transportes - ME, CNPJ 00.405.724/0001-15, no valor de R\$ 5.324.270,16, quando a equipe de fiscalização constatou sobrepreço de 49% na proposta vencedora da empresa supramencionada, apresentada em 2010, foi apurado um superfaturamento de **R\$ 10.513.491,04** no período de 2012 a 2016.

Conforme apurado no Relatório de Fiscalização nº 201700797 desta CGU, que tratou da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE no município de Paulo Afonso/BA, a empresa José Carlos dos Santos Transportes ME configurou-se numa mera intermediadora da prestação dos serviços de transporte escolar firmados pela Prefeitura no Contrato nº 445/2010, o qual fora efetivamente executado por subcontratados, ou seja, por prestadores de serviços locais. Portanto houve a subcontratação integral do objeto contratado, o que é definitivamente vedado pela Lei nº 8.666/93.

Para cálculo do superfaturamento, buscou-se estabelecer o preço de referência para o serviço efetivamente prestado. Para tanto, adotou-se o valor total pago aos subcontratados como custo direto, sobre o qual foi aplicado um percentual de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, com vistas à inclusão de despesas indiretas, de natureza administrativa e tributária, bem como a inserção de um percentual de lucro sobre a atividade. Este preço foi então deduzido do valor pago à empresa contratada, sendo a diferença computada a título de superfaturamento.

Diante desses fatos, foi apurado, por conseguinte, o prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme quadro a seguir.

Quadro – Superfaturamento do Contrato nº 445/2010

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Valor pago aos subcontratados (A)	2.867.134,00	2.764.054,00	2.809.194,00	3.035.614,00	3.035.614,00	14.511.610,00
BDI (B)	658.867,39	635.179,61	645.552,78	697.584,10	697.584,10	3.334.767,98
Preço de referência (C) = (A) + (B)	3.526.001,39	3.399.233,61	3.454.746,78	3.733.198,10	3.733.198,10	17.846.377,98
Valor bruto pago à Santur (D)	5.544.873,90	5.407.067,83	5.979.573,74	5.749.544,06	5.678.809,49	28.359.869,02
Superfaturamento (E) = (D) - (C)	2.018.872,51	2.007.834,22	2.524.826,96	2.016.345,96	1.945.611,39	10.513.491,04

Fonte: Relações de pagamentos do Contrato nº 445/2010.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 22,98% para o BDI foi feita com base na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que

definiu o percentual de BDI de 26,44% (regime incidência cumulativa de PIS e COFINS) para definição de custos finais na contratação de serviços de locação de mão de obra no âmbito do Tribunal. Este percentual considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, conforme fórmula abaixo, presente na Nota Técnica.

$$\text{BDI} = \frac{(1 + \text{Despesas Administrativas}) \times (1 + \text{Lucro Bruto})}{(1 - \text{Tributos sobre Faturamento})} - 1$$

Contudo, no caso específico de Paulo Afonso/BA, considerando que o serviço de transporte escolar foi integralmente subcontratado, definiu-se o percentual de 7,0% para lucro, o que resultou no BDI de 22,98%.

Pode-se verificar, portanto, que a Prefeitura de Paulo Afonso pagou à empresa JOSÉ CARLOS DOS SANTOS TRANSPORTES – ME (Santur) o montante de R\$ 28.359.869,02 no período de 2012 a 2016, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 14.511.610,00.

Somando-se os cinco exercícios (2012 a 2016), o prejuízo acumulado atingiu o montante de **R\$ 10.513.491,04**.

Ressalta-se que, do total de **R\$ 28.359.869,02** pago à empresa JOSÉ CARLOS DOS SANTOS TRANSPORTES – ME (Santur) pela execução subcontratada dos serviços de transporte escolar das redes municipal e estadual de ensino, 29% desse montante, ou seja, **R\$ 8.222.987,14**, foram com recursos do Fundeb, e 4%, ou seja, **R\$ 1.168.567,07**, com recursos do PNATE.

Considerando a proporcionalidade dos recursos dos federais, verificou-se um prejuízo de **R\$ 3.048.912,40** pela utilização dos recursos do Fundeb e de **R\$ 420.539,64**, pela utilização de recursos do PNATE.

O valor do superfaturamento recebido, além de ilegal, por que fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, correspondeu a 59% dos valores devidos pelos serviços prestados, caracterizando-se por ser extremamente exorbitante tanto do ponto de vista absoluto como percentual, mesmo que fosse considerado lucro, o que não é o caso.

Além do prejuízo aqui identificado, deve-se considerar ainda que a situação de superfaturamento/sobrepreço descrita continuou nos meses seguintes ao mês de dezembro de 2016, por meio de contrato emergencial, o qual foi iniciado em janeiro de 2017, nas mesmas bases, e cujo superfaturamento deve ser calculado até a data de conclusão da nova licitação ou outras providências a serem tomadas pela prefeitura que visem a elidir o problema.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, o gestor assim se manifestou:

“Com relação a subcontratação, cumpre observar que esta foi expressamente prevista no edital e contrato, e fora efetuada de forma parcial.

Para que fosse possível afirmar que houve subcontratação integral do serviço, é imprescindível identificar todos os itinerários e os respectivos subcontratados responsáveis pelo trajeto, o que não se verifica em passagem alguma do relatório, portanto, resta ausente qualquer prova de que houve subcontratação integral do objeto contratado.

Desse modo, inexistindo subcontratação integral, não há que se falar em sobrepreço no importe de R\$ 1.749.702,76, pois o relatório não concluiu qual parcela do serviço foi executada pela contratada para fins de aferição dos custos e lucros por ela obtidos.

Por outro lado, o preço e forma de remuneração dos subcontratados são de responsabilidade exclusiva destes e da contratada, razão pela qual, com relação a um suposto prejuízo ao erário, este apenas ocorreria caso houvesse superfaturamento de preço com relação aos preços praticados pelo mercado, o que também não se verifica na espécie.”

Análise do Controle Interno

O gestor informa, com relação à subcontratação, “que esta foi expressamente prevista no edital e no contrato, e fora efetuada de forma parcial”. Contudo esta afirmação não procede, pois, como já demonstrado no campo “fato” desta constatação, foi expressamente vedada a transferência, quer seja parcial, quer seja total do objeto, conforme o subitem 12.1.3 (Das Obrigações da Contratada): “*Não transferir, total ou parcialmente, o objeto desta licitação*”.

Portanto houve subcontratação total (integral) do objeto em clara afronta não só às disposições contratuais, bem como à Lei nº 8.666/93 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Alega ainda o gestor que, para afirmar que houve subcontratação integral do serviço, seria imprescindível identificar todos os itinerários e os respectivos subcontratados responsáveis pelo trajeto, o que não se verificou em passagem alguma do relatório.

A informação, talvez, tenha passado despecebida pelo gestor, pois está bem claro e evidente, em vários trechos deste relatório, que a subcontratação dos serviços foi integral. Ora, se integral, contempla todos os itinerários e respectivos subcontratados responsáveis pelos trajetos (rotas).

Faz-se necessário lembrar que a equipe de fiscalização da CGU obteve, diretamente com o responsável pela Santur, os subcontratos de todos os prestadores de serviço de transporte escolar subcontratados no período de 2012 a 2016.

Não há equívoco nos fatos constatados. Portanto não resta dúvida de que, de fato, a proposta de preços da Santur, contratada pela Prefeitura de Barreiras/BA, continha sobrepreço relevante, o qual materializou-se em superfaturamento, caracterizado pela diferença entre o pagamento mensal efetuado pela Prefeitura à Santur e aquele efetuado por esta última aos subcontratados, o que acarretou graves prejuízos aos cofres públicos, no montante de R\$ 10.513.491,04 nos cinco exercícios (2012 a 2016).

2.1.2. Insuficiência de informações técnicas no projeto básico da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro.

Fato

No exame do projeto básico de reconstrução da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro, verificou-se que o projeto disponibilizado pela Administração Municipal à equipe da CGU/BA, não continha todos os elementos necessários e suficientes para a precisa caracterização do empreendimento, avaliação de custos e do prazo de execução do objeto, quais sejam:

- Memória de cálculo dos quantitativos do orçamento;
- Composição de custos unitários dos serviços; e
- Cronograma físico-financeiro da obra.

Por intermédio das Solicitações de Fiscalização – SF nº. 01/OBRAS, de 06 de março de 2017, e SF nº. 03/OBRAS, de 22 de março de 2017, requereu-se à Prefeitura Municipal a apresentação dos documentos anteriormente relacionados. Todavia, até a data de fechamento deste relatório os mesmos não foram encaminhados.

Na confrontação das informações contidas no projeto estrutural com o quantitativo de aço no orçamento estimativo da obra, encontrou-se as seguintes incongruências:

QUADRO DE AÇO:

	TOTAL NO ORÇAMENTO(Kg)	TOTAL NO PROJETO(Kg)	DIF(Kg)	Pu(R\$)	Valor(R\$)
Pavilhão de Aulas	48.380,00	43.843,00	4.537,00	6,77	30.715,49
Jardim de Infância	1.250,00	1.598,00	-348,00	7,51	-2.613,48
Ginásio de Esportes	4.000,00	4.848,00	-848,00	6,77	-5.740,96
Auditório	550,00	1.136,00	-586,00	6,77	-3.967,22
TOTAL	54.180,00	51.425,00	2.755,00		18.393,83

Fonte:Projeto Básico e Planilha de Especificação de Preço.

A ausência da memória de cálculo com os quantitativos do orçamento, impossibilitou que a CGU/BA pudesse dirimir as incongruências entre as quantidades de aço contida no projeto estrutural e a planilha orçamentária da obra.

Assim, a falta de apresentação da composição de custos unitários dos serviços, do cronograma físico-financeiro e, principalmente, a memória de cálculo dos quantitativos do orçamento estimativo apontaram que o projeto básico da obra licitada não reunia todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços executados e a precisa avaliação do custo da obra, contrariando disposição do inciso IX, do art. 6º e inciso II, do art. 7º, da Lei 8.666/93., bem como a jurisprudência já pacificada do Tribunal de contas da União (TCU), por meio da Súmula nº258, abaixo transcrita:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Of/GAB/PMPA nº. 253/2017, a Administração Municipal apresentou os seguintes esclarecimentos:

“A secretaria de infraestrutura possui um quadro Técnico efetivo muito restrito para desenvolver todos os projetos, orçamentos e planejamentos de uma obra de grande porte a exemplo do Colégio João Bosco Ribeiro.

Desta forma, o Projeto Arquitetônico e demais projetos complementares da obra, inclusive o Projeto Estrutural e Orçamento/ Planejamento, foram terceirizados, não sendo executado pelo corpo técnico da Prefeitura.

O escritório contratado foi responsável pela elaboração das peças supracitadas necessárias para inicio do certame licitatório.

Informamos, que apesar das incongruências em relação ao peso do Aço da obra encontradas pela CGU/BA e das variações detectadas para maior ou menor peso, resultando em um valor a maior neste item de R\$ 18.393,83, deve ser considerado que não houve prejuízo ao objeto final, pois o mesmo foi absorvido pelo preço global da obra.

Além da Planilha de Preços existem os Projetos que permitem estimar o preço de cada item. No caso do Colégio João Bosco é possível inclusive mensurar, uma vez que a obra se encontra totalmente concluída e em funcionamento.

O Colégio Vereador João Bosco Ribeiro, custou em sua totalidade o valor de R\$ 6.129.403,64 (seis milhões cento e vinte e nove mil quatrocentos e três reais e sessenta e quatro centavos), estando nesse preço incluso, além da execução de obra, mão de obra e materiais, os seguintes itens:

- ✓ *Taxa de BDI – Benefícios e Despesas Indiretas*
- ✓ *Copias e orçamentos,*
- ✓ *Emolumentos*
- ✓ *Administração local da Obra*
- ✓ *Serviços de Proteção Coletiva*

- ✓ *Movimento de Terra*
- ✓ *Fundações Especiais*
- ✓ *Ar-condicionados*
- ✓ *Paisagismo*

Com o seguinte quadro de áreas:

QUADRO DE ÁREAS (m²)	
ÁREA CONSTRUÍDA ESCOLA	4.139,00
ÁREA URBANIZADA ESCOLA	1.941,19
CALÇADA PERÍMETRO ESCOLA	590,00
MURO CERCANDO A ESCOLA	678,50
ESTACIONAMENTO	314,00
PRAÇA DA CRECHE	115,19
PRAÇA DA SUBESTAÇÃO	206,00
BICICLETÁRIO	37,50

Observar-se-á, que calculando o valor pago com a quantidade de serviços e obra executados no Colégio Vereador João Bosco Ribeiro, o valor de construção por metro quadrado ficou abaixo dos indicadores nacionais de construção civil como o SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil e do CUB – Custo Unitário Básico com origem através da Lei Federal 4.591 de 16 de dezembro de 1964.

Salientando que o CUB – CUSTO UNITÁRIO BÁSICO, não considera alguns itens, que devem ser levados em conta na determinação dos preços por metro quadrado de construção como: fundações, muramentos, paredes-diafragma, tirantes, rebaixamento de lençol freático; equipamentos e instalações, tais como: bombas de recalque, ar-condicionado, playground, obras e serviços complementares; urbanização, recreação, campos de esporte, ajardinamento; taxa de BDI – Benefícios e Despesas Indiretas, cópias e orçamentos, emolumentos, administração local da obra, serviços de proteção coletiva, movimento de terra e fundações especiais.”

Análise do Controle Interno

No manifesto apresentado pela Administração, a mesma atribuiu à empresa terceirizada que realizou os Projeto Arquitetônico e demais projetos complementares da obra a responsabilidade pelos documentos do empreendimento. Essa situação não afasta a responsabilidade da Administração Municipal, que no mínimo deveria exigir e checar do autor ou autores dos projetos o cumprimento das disposições técnicas e legais relacionadas aos projetos elaborados.

Os documentos não apresentados (memória de cálculo dos quantitativos do orçamento, composição de custos unitários dos serviços e cronograma físico-financeiro da obra) estão relacionados às características técnicas, custos financeiros e prazo de execução do empreendimento.

O arrazoado apresentado pela Administração reconheceu que havia incongruências nos documentos do projeto aprovado (quantidade de aço). Contudo, mais uma vez não se manifestou sobre a existência dos documentos destacados. No caso específico da quantidade de aço: não foi apresentada a memória de cálculo, ou manifestação do engenheiro estruturalista ou ainda do engenheiro orçamentista ou qualquer outra informação que pudesse dirimir as dúvidas quanto as inconsistências apontadas.

O gestor limitou-se a minimizar ausência dos documentos elencados apontando outro caminho para a avaliação de custo do objeto por meio de avaliação expedita. No entanto, a própria tese levantada pela Administração apresenta as fragilidades na adoção dessa metodologia. Ademais, esse método de orçamentação só é admitido em licitação realizada sob o RDC, conforme inciso II, do §2º, do art. 9º, da Lei 12.462/2011.

Ressaltou-se a baixa materialidade financeira (0,3%) entre as inconsistências da quantidade de aço no projeto e no orçamento frente ao valor total de R\$ 6.129.403,64 do empreendimento. De fato, o valor apurado não pode ser considerado como superfaturamento.

Em síntese, a manifestação da Administração não elide o fato de que os documentos listados são necessários para precisa caracterização, avaliação de custos e compreensão do empreendimento executado.

2.1.3. Aviso de licitação da Concorrência Pública - CP nº 02/2013 publicado de forma restrita nos veículos de comunicação.

Fato

Na análise dos autos da CP nº. 02/2013, verificaram-se às fls. 154 a 156 e 161, cópias de publicação do aviso de licitação no mural da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, no Diário Oficial do Município – DOM e no Diário Oficial da União – DOU, de 19 de junho de 2013.

Instada por meio da Solicitação de Fiscalização nº. 03/OBRAS, de 22 de março de 2017, a apresentar justificativas para a ausência de cópias da publicação no Diário Oficial do Estado

e em jornal de grande circulação no Estado, a Administração Municipal por intermédio do Ofício nº. 07/17- SEAD, de 23 de março de 2017, declarou que:

“As publicações foram feitas como de costume na Administração, nunca tendo existido crítica por partes dos órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas do Município. Em licitações com aplicação de recursos federais, a publicação que possui mais relevo é aquela vinculada no Diário Oficial da União.”

A forma de divulgação dos avisos com o resumo do edital de concorrência, parcialmente, financiada com recursos federais se encontra definido no art. 21 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Logo, do anteriormente exposto, o resumo do aviso de licitação também deveria ter sido publicado no Diário Oficial do Estado – DOE e em jornal de grande circulação.

Assim sendo, a divulgação restrita do aviso de licitação no mural da prefeitura, no DOM e DOU violou os princípios da publicidade, da competitividade e da isonomia, conforme Acórdãos nº. 1.946/2009 – 2ª Câmara e nº. 1.117/2012 - 1ª Câmara, do Tribunal de Contas da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Of/GAB/PMPA nº. 253/2017, a Administração Municipal reiterou o seguinte manifesto:

“Repetimos os argumentos que as licitações no Município de Paulo Afonso obedeceram ao princípio da publicidade sendo os seus avisos publicados nos meios oficiais indicados na Lei 8.666/93 e quando envolveram recursos federais jamais deixaram de ter sua publicação fixada no Diário Oficial da União conforme comprovação nos processos licitatórios aqui objeto de análise.

No mesmo sentido nunca fomos questionados a esse respeito pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia o nosso órgão fiscalizador.”

Análise do Controle Interno

No arrazoado sustentado o gestor reitera que na divulgação do aviso de licitação foram cumpridas as exigências da Lei 8.666/93. Todavia, não apresentou documentos que comprovassem a divulgação do aviso de licitação no DOE e em jornal de grande circulação, conforme exigências dos incisos II e III, do art 21 da lei de licitações.

2.1.4. Ausência de Parecer prévio da Procuradoria Jurídica do Município para o Edital da Concorrência Pública - CP nº 02/2013.

Fato

No exame dos autos da CP nº. 02/2013 para contratação de empresa de engenharia para reconstrução da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro, não foi encontrado o Parecer prévio da Assessoria Jurídica do Município para a minuta do Edital da CP nº. 02/2013.

Instada por meio da Solicitação de Fiscalização nº. 03/OBRAS, de 22 de março de 2013, a apresentar justificativas para a ausência de Parecer prévio da Assessoria Jurídica para o Edital da CP nº. 02/2013, a Administração Municipal por intermédio do Ofício nº. 07/SEAD, de 23 de março de 2013, prestou os seguintes esclarecimentos:

“Observa-se dos Editais da Prefeitura de Paulo Afonso, que as variações entre as respectivas minutias dos diversos procedimentos são ínfimas, restringindo-se, à adequação de dispositivos e cláusulas, como os referentes a quantidade do objeto, prazos e local para entrega, sem que se altere qualquer outro dispositivo e/ou cláusula do instrumento previamente examinado e aprovado. O parágrafo único do art. 38 da Lei nº. 8.666/93 não é expresso quanto à obrigatoriedade de que cada procedimento licitatório ou contratação direta tenha a respectiva minuta submetida a exame e a aprovação pela assessoria jurídica por meio de parecer.

Além disso a Prefeitura Municipal adota minutias-padrão, previamente examinadas e aprovadas na forma do disposto no parágrafo único do art. 38, da Lei nº. 8.666/93 o que contribui para a padronização de procedimentos e a celeridade processual, sendo estas minutias devidamente conferidas e recebendo o respectivo carimbo de aprovação em cada uma de suas laudas. ”

A forma de manifestação da Assessoria Jurídica da Prefeitura se encontra explicitamente definido no inciso VI, parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

A querela estaria resoluta com a apresentação do Parecer da Assessoria Jurídica da Prefeitura à minuta-padrão, conforme relato da Administração. Entretanto, o citado Parecer não foi anexado à manifestação do gestor. Registre-se que a chancela da Assessoria Jurídica da Prefeitura em um documento é distinto de um Parecer.

Deste modo, a ausência de Parecer prévio da Assessoria Jurídica da Prefeitura de Paulo Afonso/BA à minuta do Edital da CP nº. 02/2013, contraria entendimento do TCU nos Acórdãos nº. 1.300/2003 da 1^a Câmara, nº. 2445 /2011- Plenário e nº. 1939/2012 da 2^a Câmara.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Of/GAB/PMPA nº. 253/2017, a Administração Municipal reiterou o seu entendimento, conforme o seguinte manifesto:

“Reiteramos as justificativas apresentadas a esta CGU, no sentido a Prefeitura adotava minutas padronizadas previamente examinadas e aprovadas pela Assessoria Jurídica da Prefeitura de Paulo Afonso e sofrem variações ínfimas a depender do objeto do certame.

Ademais, repetimos que a Lei 8.666/93 no parágrafo único do art. 38 se reporta ao exame prévio da Assessoria Jurídica perfeitamente atendido pela chancela da Procuradoria Jurídica Municipal.

Quanto a desarmonia levantada por esta Controladoria em confronto com a fase interna da Concorrência n 02/2016, ressaltamos que as justificativas dizem respeito ao exercício de 2013 aonde foi adotado a padronização das minutas dos editais previamente aprovados.

Pelo exposto, solicitamos que o item acima seja reavaliado, considerando o atendimento as disposições contidas na Lei 8.666/93.”

Análise do Controle Interno

Mais uma vez a Administração reafirma que a Assessoria Jurídica do Município examinava e aprovava as minutas – padrão, em conformidade com o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93. Entretanto, não anexou o referido documento à sua justificativa.

2.1.5. Ocorrência de restrição à competitividade do procedimento licitatório da CP nº 02/2013.

Fato

Na análise do Edital da Concorrência Pública nº. 02/2013 para reconstrução da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro no município de Paulo Afonso/BA, verificou-se o estabelecimento de exigências que restringiram o procedimento licitatório, quais sejam:

- a. O item 4.2.4, proibiu a participação de empresas reunidas em consórcio, sem que essa proibição fosse motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, contrariando dessa forma, determinação do art. 33, da Lei 8.666/93, bem como disposições dos Acórdãos nº.1.636/2007 – Plenário, nº. 1.316/2010, nº. 1.102/2009 e nº. 3.654/2012, todos do TCU;
- b. O item 8.3.1.6, estabeleceu o prazo de 02 dias úteis antes da abertura do certame licitatório para realização de vistoria do local da obra pelo responsável técnico do licitante. Essa exigência extrapola o disposto no inciso III, do art. 30, da Lei 8.666/93 que só postula a manifestação de conhecimento das condições do local da obra. Ainda de acordo com o TCU, seria suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita **só poderia ser exigida se fosse imprescindível** para a caracterização do objeto, e, nesse caso, **dever-se-ia evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário**, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos nº. 800/2008, nº. 890/2008, nº. 1.174/2008, nº. 2.150/2008 e nº. 727/2009, todos do Plenário);
- c. O item 8.4.1, solicitou indevidamente dos licitantes a comprovação de capital social integralizado mínimo de 10% do valor orçado. Segundo entendimento do TCU expresso nos Acórdãos nº. 808/2003, nº. 1.871/2005, nº. 1.898/2006, nº. 113/2009 e nº. 2.829/2009, nº. 1.255/2013 e nº. 1.533/2011, todos do Plenário, o edital não deveria conter exigência relativa a valor de capital social integralizado mínimo, uma vez que o § 3º, do art. 31, da Lei 8.666/93, somente faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado;
- d. O item 8.4.5, exigiu dos licitantes a apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC) $> 1,5$, Índice de Liquidez Geral (ILG) $> 1,5$ e Índice de Endividamento Geral.(IEG) $< 0,5$. Tais exigências foram desarrazoadas, uma vez que não se encontra no processo administrativo que instruiu a CP nº. 02/2013, as devidas justificativas para fixação dos índices em valores distintos dos usualmente aceitos (ILC >1 , ILG >1 e IEG <1), conforme Acórdão nº. 2.646/2015 do Plenário do TCU;
- e. O item 8.4.2, solicitou dos licitantes a apresentação de Certidão Simplificada da Junta Comercial, a referida certidão não encontra amparo na jurisprudência do TCU, uma vez que o mesmo entende que não se deve exigir nos processos licitatórios documentos além daqueles previstos nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/93, conforme Acórdãos nº. 1.391/2009 e nº. 808/2003, ambos do Plenário do TCU;
- f. O item 8.4.1, exigiu a apresentação de prova de capital mínimo ou valor de patrimônio líquido equivalente a 10% do valor estimado a ser contratado, enquanto o item 8.4.7 demandou dos licitantes a prestação de garantia de 1% do valor estimado. A exigência cumulativa de capital social ou patrimônio líquido mínimo e prestação de garantia

contraria determinação do § 2º, do art. 31, da Lei nº.8.666/93, bem como os Acórdãos nº.108/2006, nº.2.338/2006, nº2.553/2007, nº. 2.640/2007, nº.1.229/2008, nº. 2.712/2008, nº. 2.815/2009, nº. 3.043/2009, todos do Plenário do TCU; e

- g. Os itens 8.4.7, 8.4.7.1 e 8.4.7.1.1 do edital previam que a garantia de proposta fosse realizada pelos licitantes **até 03 dias úteis anteriores ao dia marcado para entrega da documentação e proposta, através de depósito identificado em nome da empresa licitante, e o comprovante de depósito apresentado no envelope nº. 01, sob pena de inabilitação** (negrito Administração Municipal). Tal exigência não encontra amparo na Lei 8.666/93, e, contraria posicionamento do TCU exarado no Acórdão nº. 2993/2009 – Plenário.

Instada por meio da SF nº. 03/OBRAS, de 22 de março de 2013, a apresentar o fundamento legal para as cláusulas editalícias anteriormente elencadas, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso por intermédio do Ofício nº. 07/17-SEAD, de 23 de março de 2013, ofereceu as seguintes justificativas:

“a) De acordo com o art. 33 da Lei nº 8.666/93, a participação de consórcio em licitação é uma faculdade assegurada à Administração Pública. Desse modo, no regramento atual a regra nos editais é a não admissibilidade de consórcios, salvo quando a complexidade do objeto recomendar que a junção de duas ou mais empresas para cumprimento do escopo do futuro contrato se mostre necessária e imprescindível. Logo, o fundamento legal para a participação de consórcios encontra-se no art. 33 da Lei nº 8.666/93.

b) O atestado de visita técnica previsto no item 8.3.1.6 do edital está respaldado no art. 30 inciso III da Lei nº. 8.666/93. No caso da Concorrência nº. 002/2013, entendeu a área técnica pela necessidade dos interessados conhecerem o local onde seria executada a obra, justamente para evitar futuros questionamentos sobre as condições locais que influenciavam na elaboração da proposta.

c) A exigência de capital mínimo, equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, está prevista no art. 31, §2º e 3º da Lei nº. 8.666/93. Dessa forma, a condição econômico-financeira da empresa é apurada, também, com base nesse parâmetro.

d) A demonstração da boa situação financeira da empresa passa pela apuração dos seus índices contábeis, nos termos do art. 31 §§1º e 5º da Lei nº. 8.666/93. Dessa forma, a comissão de licitação utilizou o seu padrão de edital para que as empresas demonstrassem o seus índices de liquidez corrente, liquidez geral e endividamento geral, usando as fórmulas tradicionalmente prevista para o respectivo cálculo.

e) A certidão simplificada da junta se constitui tão somente em meio de comprovação da situação da empresa quanto ao seu capital social. Nesse sentido, não é um documento de habilitação que fala por si só e de forma isolada, mas sim serve de instrumento para comprovar o quanto requisitado no art. 31§ 3º da Lei nº. 8.666/93.

f) Para entender a cumulatividade de exigências é preciso estar atento à estruturação do art. 31 da Lei nº. 8.666/93. Quando tratamos de garantia de proposta, temos claramente que sua exigência está prevista no art. 31, inciso III, da Lei de Licitações. Não há dúvidas, portanto, acerca da legalidade de tal exigência. Com relação à demonstração de capital mínimo, o seu fundamento, conforme sinalizado nos esclarecimentos do item “c” acima, está no mesmo artigo 31, apenas detalhado nos parágrafos 2º e 3º. Temos, assim que ambas as exigências encontram expresso respaldo legal, o que no nosso entendimento não inviabiliza a sua cumulatividade.

g) Como esclarecido anteriormente, o fundamento legal para exigência de garantia da proposta está previsto no art. 31, inciso III, da Lei nº. 8.666/93. Apesar da expressa previsão legal para a exigência, inexiste no texto da Lei nº. 8.666/93 uma forma definida quanto à apresentação das garantias. No nosso caso, entendemos que a prestação da garantia com certa antecedência permite à Administração apurar a certeza de liquidez do documento, evitando com isso o recebimento no momento da habilitação de garantias insuficientes para atender as finalidades da legislação.”

Diante do exposto, evidenciou-se que o Edital da Concorrência Pública nº. 02/2013 continha Cláusulas em desacordo com os normativos aplicados a Lei de Licitações, que terminaram prejudicando o atingimento de um dos seus principais objetivos, que é a isonomia.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Of/GAB/PMPA nº. 253/2017, a Administração Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“b) Ao se reportar ao Edital da CP 02/2013, podemos ver no item 8.3.1.3 página 7, que não se trata apenas de cabeamento estruturado, trata-se também das instalações elétricas (instalações elétricas e cabeamento estruturado), daí a necessidade de exigência e comprovação de qualificação técnica dos licitantes.

Por outro lado, no que concerne a inabilitação da empresa Houston Construtora LTDA, deve ser esclarecido que no processamento de suas licitações a Administração Municipal está submetida ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, positivado expressamente na Lei Federal nº 8.666/93, in verbis:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Vale salientar primeiramente, que a empresa HOUSTON CONSTRUTORA LTDA foi inabilitada no certame, não só pelo fato de não possuir cabeamento estruturado, mediante análise e parecer do corpo de engenharia, como também por não apresentar as declarações do contador, conforme determina o item 8.4.4.1 do Edital. Informação esta que consta em ata.

É preciso sinalizar, portanto, que a decisão da Comissão atendeu ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. No ato convocatório constam todas as normas e critérios aplicáveis à licitação.

É por meio dele que o Poder Público chama os potenciais interessados em contratar com ele e apresenta o objeto a ser licitado, o procedimento adotado, as condições de realização da licitação, bem como a forma de participação dos licitantes. Nele, constam necessariamente os critérios de aceitabilidade e julgamento dos documentos de habilitação e propostas, bem como as formas de execução do futuro contrato.

Desse modo, quando um licitante interessado em participar da licitação se depara com alguma regra que entenda ilegal ou impertinente, o mesmo art. 41, nos seus §§ 1º e 2º, abre a possibilidade quanto à apresentação de impugnação. Caso não o faça, ocorrerá a preclusão temporal para a prática do ato.

Importante destacar, até aqui, é que o instrumento convocatório nos termos em que foi formulado, sem a apresentação de impugnação, deverá ser o balizador das decisões da Comissão de Licitação.

*No caso específico da empresa **HOUSTON CONSTRUTORA LTDA**, ficou constatado o desatendimento formal das exigências estipuladas no edital, que levaram a Comissão a opinar pela sua inabilitação. Os motivos da inabilitação constaram na ata de julgamento, à qual a licitante teve acesso e plena ciência. Ainda que a Administração tivesse laborado em equívoco, o que não nos parece ser o caso, caberia à licitante que se sentisse prejudicada interpor recurso administrativo contra a decisão que não lhe era favorável, ou impetrar mandado de segurança, o que não ocorreu, concordando, assim, com a decisão da Comissão.”*

Análise do Controle Interno

No reexame do Edital da Concorrência Pública nº. 02/2013, verificou-se que, de fato, os itens de serviço instalações elétricas e cabeamento estruturado foram considerados conjuntamente para comprovação da capacidade técnica dos licitantes. Desta forma, os itens de serviço cabeamento estruturado em conjunto com instalações elétricas passaram a atender cumulativamente aos critérios de relevância técnica e valor significativo (13,56%).

Desta forma, o item 8.3.1.3 do edital, no tocante ao item de serviço de cabeamento estruturado não representava uma cláusula restritiva, assim, retirou-se esta alínea da constatação.

Por conseguinte, havia fundamento legal para a desclassificação da empresa Huston Construtora Ltda, por não ter apresentado atestados de capacidade técnica que comprovasse experiência para a realização dos serviços de cabeamento estruturado.

Ressalta-se que a empresa não poderia ter sido inabilitada pela disposição do item 8.4.4.1 do edital, pois o referido documento não é exigido na Lei 8.666/93 e o TCU entende que não se

deve exigir nos processos licitatórios documentos além daqueles previstos nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/93, conforme Acórdãos nº. 1.391/2009 e nº. 808/2003, ambos do Plenário do TCU.

Conforma-se que as decisões da CPL devem estar balizadas no instrumento convocatório, porém, carece de fundamento legal o fato de um edital eivado de vícios e que não tenha sido impugnado pelos licitantes por preclusão não possa ter sua legalidade questionada. Porquanto, o art. 113 da Lei 8.666/93 atribui aos órgãos do sistema de controle interno esse acompanhamento.

Com relação aos demais itens restritivos, a Prefeitura Municipal não se manifestou restando a constatação sem alterações.

2.1.6. Favorecimento da empresa GL Empreendimentos Ltda. no julgamento da CP nº 02/2013 pela Comissão Permanente de Licitação - Copel.

Fato

A Concorrência Pública nº. 002/2013 para contratação de empresa para reconstrução da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro teve como licitantes as empresas: Houston Construtora Ltda., CNPJ nº. 12.542.670/0001-19; Erel Construções e Empreendimentos Ltda., CNPJ nº. 40.610.420/0001-04; e GL Empreendimentos Ltda., CNPJ nº. 07.308.813/0001-92.

Na sessão do dia 30 de julho de 2013, a Comissão Permanente de Licitação – Copel, na fase de habilitação dos participantes do certame, inabilitou a empresa Houston Construtora Ltda. por descumprimento de exigência do item 8.3.1.3 do edital. Nessa mesma sessão, a empresa Erel Construções e Empreendimentos Ltda. manifestou a intenção de interposição de recurso quanto a habilitação da GL Empreendimento Ltda.

No Despacho à fl. 511 do processo, a Administração Municipal, indevidamente, considerou como prova de qualificação técnica para execução dos serviços de cabeamento estruturado pela empresa GL Empreendimentos Ltda., o atestado apresentado pelo engenheiro civil e responsável técnico da empresa contidos às fls. 215 a 218 do processo.

No recurso administrativo às fls. 522 a 525, a empresa Erel Construções e Empreendimentos Ltda. provou que o engenheiro civil responsável pela empresa GL Empreendimentos Ltda., não tinha competência legal para a execução dos serviços de cabeamento estruturado. Para tanto, baseou-se em Decisão do Plenário do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura - CONFEA nº. PL-0964/2002 à fl. 527 e da consulta CO.ASTEC nº. 115, ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia da Bahia – CREA/BA à fl. 526, que assim dispôs:

As atividades de “Cabeamento Estruturado”, pela sua natureza técnica, são consideradas como pertencentes à Modalidade de Engenharia Elétrica e somente devem ser executadas por profissionais devidamente habilitados.

Na sessão do dia 22 de agosto de 2013, a Copel deliberou pela improcedência do recurso administrativo impetrado pela Erel Construções e Empreendimentos Ltda. e ratificou a habilitação da empresa GL Empreendimentos Ltda. Para tanto, baseou-se no Despacho exarado às fls. 546 e 547 pelo corpo de engenheiros da Seinfra, do qual destaca-se:

“[...]

Dante do questionamento feito a respeito da exigência de Engenheiro Eletricista para execução do serviço de “Cabeamento Estruturado”, informamos que em nenhuma parte do Edital é exigida a apresentação de Engenheiro Eletricista no Quadro de Responsáveis Técnicos da empresa concorrente.

Apesar de na Planilha Orçamentária de referência apresentar uma verba para Engenheiro Eletricista, redundamos que no Edital não há esta exigência para este momento, ficando assim a cargo da PMPA a cobrança desse profissional quando da execução dos serviços específicos.

Ressaltamos ainda que conforme item o item 24.19 do Edital que diz que “No caso de eventual divergência entre o Edital e seus anexos, prevalecerá as disposições deste Edital.”

Isto posto, concluímos que se torna improcedente, o recurso administrativo interposto pela empresa Erel Construções e Empreendimentos Ltda., ao tempo que sugerimos com urgência a abertura das proposta de preço para que assim seja dado avanço a este processo licitatório.”

A Planilha de Especificação de Preço estimativo da obra elaborada pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresenta os seguintes itens de serviço:

TABELA: ADMINISTRAÇÃO

Descrição	Unid.	Quant.	P. Unit.	P. Total
ENGENHEIRO PLENO	H	2.112	93,71	197.922,91
ENGENHEIRO ELETRICISTA PLENO	H	220	93,71	20.616,97
MESTRE DE OBRA	H	2.112	39,61	83.647,87
CANTEIRO DE OBRAS instalações provisórias (tapumes, barracão, água)	UN	1	17.250,00	17.250,00
TOTAL	-	-	-	319.437,35

Fonte: Planilha de Especificação de Preço estimativo da PMPA.

Ou seja, a Planilha de Especificação de Preço que como anexo faz parte do Edital da CP nº. 02/2013, conforme item 24.26 do mesmo, explicita a composição do Quadro Técnico da obra, bem como o seu custo estimativo durante a execução.

Em entrevista reduzida a termo com o presidente da Copel e um dos membros da comissão, bem como com os engenheiros da Seinfra que assinaram o Despacho às fls. 546 e 547. Todos, contrariamente ao escrito no Despacho, afirmaram que os anexos ao Edital da CP nº. 02/2013 faziam parte do mesmo.

Nas entrevistas com os dois engenheiros da Seinfra, os mesmos declararam que a empresa GL Empreendimentos Ltda. não possuía engenheiro eletricista no seu quadro técnico e acrescentaram:

- a) O edital não deixou claro no momento de abertura da proposta se teria que ter um engenheiro eletricista no quadro técnico, no seu entendimento o engenheiro eletricista seria necessário no momento de execução dos serviços específicos de sua área; e

b) Achava que não era necessário um engenheiro eletricista no início da obra, que seria exigida a presença do mesmo, no momento de execução das instalações elétricas da escola, mas para os serviços a serem realizados não havia a necessidade de um engenheiro eletricista.

O momento de apresentação do quadro técnico com os profissionais que executariam a obra estava previsto na fase de habilitação dos licitantes, junto com os documentos de Qualificação Técnica, conforme item 8.3.1.5 do Edital da CP nº. 02/2013, que assim dispôs:

Indicação de pessoal técnico adequado e disponível para execução dos serviços com indicação de qualificação técnica de cada membro acompanhada de CURRICULUM VITAE e declaração individual autorizando a empresa a incluí-lo na equipe firmada com data posterior a publicação do Edital, e comprovação de regularidade, através de Certidão de Registro e Quitação, junto ao CREA/BA para os profissionais que a legislação assim exigir.

Também, não há de se aventar a hipótese de divergência entre o Edital da CP nº. 02/2013 e a Planilha de Especificação de Preço, conforme ressaltado pelos autores do Despacho, pois só ocorre divergência onde existem informações, opiniões ou fatos conflitantes. No caso em exame, de fato, o Edital da CP nº. 02/2013 não traz informação quanto a necessidade de um engenheiro eletricista. No entanto, a Planilha de Especificação de Preço detalhou a composição da equipe técnica da administração local da obra, na qual estava presente um engenheiro eletricista. Assim, não houve informação conflitante, a Planilha de Especificação de Preço complementou o edital.

Logo, a decisão dos engenheiros no Despacho às fls. 546 e 547 infringiu os itens 8.3.1.5, 24.19 e 24.26 do Edital da CP nº. 02/2013 e habilitou ilegalmente a empresa GL Empreendimentos Ltda., por não ter indicado um engenheiro eletricista na sua equipe técnica no momento de habilitação dos licitantes.

Não obstante o entendimento das entidades que disciplinam as atividades de engenharia, os técnicos da Seinfra (Despacho à fl. 546 e 547), os membros da Comissão Permanente de Licitação - Copel (PARECER nº. 01 às fls. 550 a 552) e o Prefeito Municipal de Paulo Afonso - no recurso hierárquico à fl. 553, não modificaram seu posicionamento quanto a habilitação da empresa GL Empreendimentos Ltda.

Na sessão do dia 05 de setembro de 2013, após parecer técnico da Seinfra de análise da proposta de preço das empresas: Erel Construções e Empreendimentos Ltda., no valor de R\$ 5.700.565,82 e GL Empreendimentos Ltda., no valor de R\$ 4.925.659,12, que considerou as propostas de acordo com as exigências do Edital, a Copel declarou vencedora do certame a empresa GL Empreendimentos Ltda.

No exame dos autos do processo da CP nº. 02/2013, verificou-se que não constava a composição de custos unitários da proposta de preço da empresa GL Empreendimentos Ltda., contrariando determinação do item 9.3.5 do Edital, que assim dispôs:

Apresentar planilha de composição dos preços unitários ofertados a COPEL, do licitante parcialmente declarado vencedor no prazo de 03 (três) dias úteis a contar da abertura da licitação, SOB PENA DE DESCLASSIFICAÇÃO.

Por intermédio da SF nº. 03/OBRAS, de 22 de março de 20017, solicitou-se à Administração Municipal a apresentação da composição dos custos unitários da proposta de preço da empresa GL Empreendimentos Ltda., conforme exigência do Edital da CP nº. 02/2013, porém até a data de fechamento desse relatório não foi disponibilizada.

Desta forma, a deliberação da Comissão Permanente de Licitação no julgamento da Concorrência Pública nº. 02/2013 favoreceu ilegalmente a empresa GL Empreendimentos Ltda. devido às seguintes ocorrências:

- a) habilitou ilegalmente a empresa GL Empreendimentos Ltda., uma vez que considerou válido o atestado de qualificação técnica para execução dos serviços de cabeamento estruturado para o qual os órgãos que disciplinam a atividade de engenharia se manifestaram contrariamente, bem como por não ter apresentado um engenheiro eletricista no seu quadro técnico; e
- b) aprovou a proposta de preço da empresa GL Empreendimentos Ltda., em desconformidade com exigência do item 9.3.5 do Edital da CP nº. 02/2013.

Assim, infringiu-se os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade previstos no art. 3º, da Lei 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Of/GAB/PMPA nº. 253/2017, a Administração Municipal apresentou o seguinte manifesto:

“Não houve favorecimento para nenhuma empresa participante do processo licitatório CP 02/2013. As empresas habilitadas apresentaram os seguintes preços em envelopes lacrados:

Iº colocada: GL EMPREENDIMENTOS LTDA – R\$ 4.925.659, 12

2º colocada: EREL CONSTRUÇÕES EMPREENDIMENTOS LTDA – R\$ 5.700.565,82

DIFERENÇA ENTRE AS PROPOSTAS: R\$ 774.906,70

Portanto, a empresa GL EMPREENDIMENTOS LTDA vencedora do certame ganhou com um preço de R\$ 774.906,70 (setecentos e setenta e quatro mil novecentos e seis reais e setenta centavos), quase 15% a menos que a EREL CONSTRUÇÕES EMPREENDIMENTOS LTDA, desse modo, totalmente descabida a alegação de favorecimento.

Com relação à manutenção da empresa GL Empreendimentos no certame licitatório, a mesma apresentou uma Certidão de Acervo técnico – CAT registrada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA-BA) onde

continha as Instalações elétricas e Cabeamento estruturado, documentação técnica necessária solicitada no edital.

Com relação ao questionamento a respeito da apresentação de um Engenheiro Eletricista, ressalvamos que o Edital não fez a exigência do mesmo no momento da abertura das propostas.”

Análise do Controle Interno

Conforme determinação do art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada e como não foi apresentado nenhum argumento para o descumprimento dos itens 8.3.1.5, 9.3.5, 24.19 e 24.26, do Edital da CP nº. 02/2013, reitera-se o entendimento de que a decisão da Copel favoreceu ilegalmente a empresa GL Empreendimentos Ltda.

2.1.7. Prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 510/2013 por meio de aditivos, sem as devidas justificativas para os pedidos de dilatação do prazo.

Fato

O Contrato nº. 510/2013 firmado entre a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA e a empresa GL Empreendimentos Ltda. para reconstrução da Escola Vereador João Bosco Ribeiro no município de Paulo Afonso/BA, no valor de R\$ 4.925.659,12, em 25 de setembro de 2013, tinha inicialmente um prazo de execução de 240 dias a partir da ordem de serviço para início das obras (02 de dezembro de 2013).

No entanto, no transcorrer da obra foram firmados os 1º, 2º, 4º e 5º Termos Aditivos de alteração de prazo, que no cômputo final elevou o prazo de execução para 02 de fevereiro de 2017 (3 anos e 2 meses), bem como o 3º Termo Aditivo no valor de R\$ 752.245,86 (15,27%) e o 6º Termo Aditivo no valor de R\$ 451.647,17(9,17%).

A despeito dos quatro Termos Aditivos de prorrogação de prazo terem sido aprovados pela Prefeitura Municipal Paulo Afonso/BA, os documentos que instruíram os pedidos de prorrogação não apresentavam os fatos circunstanciados que justificavam as solicitações de dilatação de prazo. Tal situação, contraria disposição do parágrafo 2º, do art. 57 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Registre-se que os pedidos de prorrogações de prazo têm reflexo direto nos aditivos de valor dos contratos. No caso em exame, o item de serviço referente a remuneração do engenheiro civil pleno, que no contrato original ocupava a 5ª posição em relevância de valor passou a ser o item mais relevante da obra, após os aditivos de prazo e de valor.

Por intermédio da SF nº. 04/OBRAS, de 29 de março de 2017, requereu-se à Administração Municipal a apresentação dos fatos que motivaram os aditivos de prazo ao Contrato nº. 510/23013. Porém, até o momento de fechamento deste relatório não houve manifestação do gestor.

Assim, a motivação seria necessária para que os pedidos de prorrogação de prazo fossem plenamente circunstanciados deixando claro a suas causas e possíveis responsáveis.

Por conseguinte, a falta de justificativas para os quatro Termos Aditivos de prorrogação de prazo (1º, 2º, 4º e 5º aditivos) impossibilitou a avaliação das responsabilidades dos agentes envolvidos diante da discrepância do prazo inicialmente previsto para consecução do objeto (8 meses) e o prazo de conclusão do mesmo (3 anos e 2 meses).

Da mesma forma, caso o atraso na conclusão da obra fosse de responsabilidade exclusiva da contratada, caberia à Prefeitura de Paulo Afonso aplicar as sanções previstas no art.87, da lei nº. 8.666/93, no Edital da licitação e no contrato.

Não obstante, conforme já descrito, não houve motivação para prorrogação do contrato bem como não foram aplicadas quaisquer sanções aos responsáveis pelo atraso do cronograma pactuado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Of/GAB/PMPA nº. 253/2017, a Administração Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“A obra do colégio João Bosco Ribeiro teve seu prazo estendido pela complexidade do projeto e a dificuldade que foi encontrada ao longo da execução da obra, houve necessidade de uma fundação mais profunda do que o previsto inicialmente, por se tratar de aterro, pois durante as escavações na área foi encontrada uma lama de esgotamento sanitário e presença de água suja, tendo que ser retirado todo o material do colégio e do entorno.

Em algumas áreas, a escavação encontrou rochas, sendo necessário desmonte das mesmas.

Antes da conclusão do Colégio, foi feito o asfaltamento do entorno da escola, e a acessibilidade com a construção da calçada em todo o perímetro, além da construção do muro, também em todo o contorno da Escola, item que não estava previsto na Planilha.

FOTOS DO CANTEIRO DE OBRAS DURANTE A ESCAVAÇÃO PARA FUNDAÇÕES”



Análise do Controle Interno

A manifestação da Administração Municipal ratifica a situação apontada na constatação, uma vez que as circunstâncias que levaram à prorrogação contratual não instruíram nenhuma das solicitações de dilação de prazo.

2.2 Parte 2

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, foram verificadas irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEB, relacionadas aos serviços de transporte escolar, bem como à execução das obras de reconstrução da Escola Municipal Vereador João Bosco Ribeiro.

Com relação ao transporte escolar, identificou-se superfaturamento de R\$ 10.513.491,04 na execução do Contrato nº 445/2010, no período de 2012 a 2016, decorrente da subcontratação integral do aludido contrato, dos quais R\$ 3.048.912,40 são recursos do FUNDEB.

No tocante à execução das obras de reconstrução da Escola Vereador João Bosco Ribeiro, foram identificadas impropriedades no processo licitatório realizado, bem como a ocorrência de cláusulas restritivas no seu edital, que terminaram beneficiando a empresa contratada durante o certame.

Ordem de Serviço: 201700795

Município/UF: Paulo Afonso/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE PAULO AFONSO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.420.308,14

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Paulo Afonso/BA.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 e 30 de dezembro de 2016, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Sobrepreço de R\$ 75.334,55 e superfaturamento de R\$ 51.512,33 em licitações para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar.

Fato

Da análise de cinco licitações realizadas para a contratação de fornecimento de produtos para a Alimentação Escolar em Paulo Afonso/BA – a Dispensa de Licitação nº 014/2015, o Chamamento Público nº 006/2016 e os Pregões Presenciais nºs 013/2015, 150/2015 e 322/2015, foram detectadas inconsistências em duas delas. A avaliação no âmbito dos Pregões Presenciais 13/2015 e 150/2015 demonstrou a ocorrência de preços superiores aos de

mercado, caracterizando sobrepreço total de R\$ 75.334,55, e consequente superfaturamento no montante de R\$ 51.512,33.

Para avaliação da regularidade dos valores contratados pela Prefeitura, foi utilizada, como parâmetro de preços de mercado, pesquisa realizada pelo Governo do Estado da Bahia, em conformidade com o Decreto estadual nº 12.300, de 2 de agosto de 2010.

O Governo do Estado mantém, desde 2010, contrato com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a realização de pesquisas de preço. A FGV, por meio de estudos mercadológicos, fixa os preços referenciais para 1.034 itens comuns e alimentos a serem considerados como preços máximos nas licitações, dispensas e inexigibilidades no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

A Tabela de Preços Referenciais é atualizada periodicamente, a depender da categoria de cada grupo de material ou serviço, e divulgada através de Portaria expedida pelo Secretário de Administração. Adicionalmente à pesquisa da FGV, a Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB/BA) mantém um setor (Superintendência de Recursos Logísticos) que realiza pesquisa de preços a partir da qual, caso sejam constatadas divergências em relação aos apresentados pela FGV, solicita da mesma a revisão da pesquisa para esses itens ou para determinado grupo de produtos.

Por se tratar de uma pesquisa oficial, elaborada por um ente público e que reflete o preço de mercado, esta equipe de fiscalização utilizou esses parâmetros para analisar os preços de aquisição. Consideraram-se, nas análises, as listagens de preços imediatamente anteriores a cada certame.

Além disso, para produtos não constantes das referidas listas, foram utilizados os valores obtidos em consulta às bases de dados do PROHORT – Programa Brasileiro de Modernização do Mercado de Hortigranjeiro, da CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento, que contém preços médios mensais de comercialização disponibilizados e atualizados pelas diversas Centrais de Abastecimento (Ceasa), sendo que no caso em tela foram considerados os valores fornecidos pela Ceasa de Paulo Afonso/BA.

a) Pregão Presencial nº 013/2015 (Fevereiro/2015)

Para a avaliação da adequação dos preços ao mercado, foi utilizada a Tabela de Preços Referenciais publicada por meio da Portaria nº 1.691, de 24 de outubro de 2014, da Secretaria de Administração do Governo do Estado da Bahia.

No lote 5 do Pregão Presencial nº 013/2015, foi verificada a ocorrência de sobrepreço na ordem de R\$ 4.944,40, ou 19,3%, em relação ao preço de mercado. A execução do respectivo contrato, de nº 56/2015, com a empresa Félix Fonseca Agenciamento de Mão de Obra Ltda. – ME, CNPJ nº 07.225.255/0001-00, resultou em superfaturamento de igual valor.

Quadro – PP 13/2015 – Lote 5 - Sobrepreço e superfaturamento (Em R\$)

ITEM	Und	Qtde Ata	Preço unit contrato	Preço total	Preço mercado	Total mercado	Sobre-preço	Qtde paga	Superfaturamento
Leite pasteuriz.	1	10.520	2,90	30.508,00	2,43	25.563,60	4.944,40	10.520	4.944,40

Fonte: Tabela de Preços Referenciais - Portaria SAEB/BA nº 1.691, de 24 de outubro de 2014; Processo Administrativo nº 528/2015 - PP 13/2015.

Já no lote nº 7, constatou-se sobrepreço de R\$ 4.902,00 e superfaturamento de igual valor, no âmbito do contrato nº 57/2015, com a empresa Sidney Gomes de Araújo e Cia. Ltda. ME, CNPJ nº 42.085.720/0001-47, equivalentes a 34,8% em relação aos preços de mercado.

Quadro – PP 13/2015 – Lote 7 - Sobrepreço e superfaturamento (Em R\$)

ITEM	Und	Qtde Ata	Preço unit contrato	Preço total	Preço mercado	Total mercado	Sobre-preço	Qtde paga	Superfaturamento
Polpa de fruta	un	2.850	6,66	18.981,00	4,94	14.079,00	4.902,00	2.850	4.902,00

Fonte: Tabela de Preços Referenciais - Portaria SAEB/BA nº 1.691, de 24 de outubro de 2014; Processo Administrativo nº 528/2015 - PP 13/2015.

Considerando os lotes supracitados, o sobrepreço total identificado no PP nº 013/2015 é de R\$ 9.846,40, com superfaturamento de mesmo valor.

b) Pregão Presencial nº 150/2015 (Junho/2015)

Foram considerados valores referenciais de mercado para os itens adquiridos por meio do certame, levando-se em conta preços referenciais publicados em tabela anexa à Portaria nº 522, de 31 de março de 2015, da SAEB/BA, e preços do mês de maio de 2015, obtidos no portal do PROHORT/CONAB. Sobre eles, foram apurados os valores de sobrepreço e superfaturamento, de acordo com os quadros a seguir.

O sobrepreço apurado na análise realizada sobre uma amostra do lote 2 da licitação foi de R\$ 4.402,30, o que equivale a 38,0% do valor de mercado dos itens dessa amostra. O superfaturamento decorrente disso, haja vista a execução do contrato nº 259/2015, formalizado com a Comercial de Estivas Grande Rio Ltda., CNPJ nº 86.784.006/0001-12, foi de R\$ 2.398,76:

Quadro – PP 150/2015 – Lote 2 - Sobrepreço e superfaturamento (Em R\$)

ITEM	Und	Qtde Ata	Preço unit contrato	Preço total	Preço mercado	Total mercado	Sobre-preço	Qtde paga	Superfaturamento
Batata inglesa	kg	2.060	4,18	8.610,80	2,85	5.871,00	2.739,80	1.172	1.558,76
Alho seco	kg	475	15,50	7.362,50	12,00	5.700,00	1.662,50	240	840,00
TOTAL							4.402,30		2.398,76

Fonte: PROHORT/CONAB – Ceasa de Paulo Afonso (MAIO/2015); Processo Administrativo nº 1.479/2015 - PP 150/2015.

No contrato nº 260/2015, com a empresa Félix Fonseca Agenciamento de Mão de Obra Ltda. – ME, CNPJ nº 07.225.255/0001-00, verificou-se no único item a ser fornecido no lote nº 6 um sobrepreço de 19,1%, no valor de R\$ 7.926,55, com um superfaturamento relativo à execução calculado em R\$ 5.285,15:

Quadro – PP 150/2015 – Lote 6 - Sobrepreço e superfaturamento (Em R\$)

ITEM	Und	Qtde Ata	Preço unit contrato	Preço total	Preço mercado	Total mercado	Sobre-preço	Qtde paga	Superfaturamento
Leite pasteuriz.	1	16.865	2,93	49.414,45	2,46	41.487,90	7.926,55	11.245	5.285,15

Fonte: Tabela de Preços Referenciais - Portaria SAEB/BA nº 522, de 31 de março de 2015; Processo Administrativo nº 1.479/2015 - PP 150/2015.

No que se refere ao lote nº 7, vinculado ao contrato nº 261/2015, com Sidney Gomes de Araújo, CNPJ 42.085.720/0001-47, foi apurado um sobrepreço de R\$ 29.452,50, quantia equivalente a 70% do valor de mercado do item fornecido, e um superfaturamento de R\$ 20.288,10:

Quadro – PP 150/2015 – Lote 7 - Sobrepreço e superfaturamento (Em R\$)

ITEM	Und	Qtde Ata	Preço unit contrato	Preço total	Preço mercado	Total mercado	Sobre-preço	Qtde paga	Superfaturamento
Ovo de galinha	dz	14.025	5,10	71.527,50	3,00	42.075,00	29.452,50	9.661	20.288,10

Fonte: Tabela de Preços Referenciais - Portaria SAEB/BA nº 522, de 31 de março de 2015; Processo Administrativo nº 1.479/2015 - PP 150/2015.

No mesmo contrato 261/2015, o lote nº 9 apresentou sobrepreço de 76,1% - relativo à quantia de R\$ 23.706,80, considerando-se o preço de mercado apurado. Haja vista o pagamento de uma quantidade menor que a menor que a prevista, foi de R\$ 13.693,92 o superfaturamento verificado:

Quadro – PP 150/2015 – Lote 9 - Sobrepreço e superfaturamento (Em R\$)

ITEM	Und	Qtde Ata	Preço unit contrato	Preço total	Preço mercado	Total mercado	Sobre-preço	Qtde paga	Superfaturamento
Polpa de fruta	kg	6.305	8,70	54.853,50	4,94	31.146,70	23.706,80	3.642	13.693,92

Fonte: Tabela de Preços Referenciais - Portaria SAEB/BA nº 522, de 31 de março de 2015; Processo Administrativo nº 1.479/2015 - PP 150/2015.

Considerando os lotes supracitados, o sobrepreço total identificado no PP nº 150/2015 é de R\$ 65.488,15, com superfaturamento no montante de R\$ 41.655,93.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício OF/GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Para avaliação dos preços de mercado, a CGU utilizou como referência a Tabela de Preços Referenciais – Portaria SAEB/BA nº 522, de 31 de março de 2015, entretanto, é preciso considerar todas as peculiaridades, uma vez que a cidade de Paulo Afonso possui uma distância da Capital de aproximadamente 500 km, razão pela qual a cotação de alguns itens sofrem demasiado aumento.

Após a instalação do Assaí (distribuidor atacadista de grande monta), esta que se deu no final de 2016, os preços sofreram significada diminuição, uma vez que o consumidor final passou a usufruir de melhores preços, tendo em vista a ampla concorrência que o estabelecimento atacadista terminou estabelecendo na região.

Até o final de 2016, somente existia uma Associação com toda a documentação regularizada, com aproximadamente 40 (quarenta) agricultores para o fornecimento de merenda escolar através de Chamadas Públicas regidas pela Lei 13019/2014, porém, sem maiores opções e diversidade quanto aos alimentos produzidos, dificultando assim o atendimento ao disposto

no artigo 24, no que se refere ao percentual estabelecido, qual seja, 30%. As principais dificuldades dos agricultores são as de obterem as Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) e ausência de logísticas.

a) PP 013/2015

1. Leite Pasteurizado:

Na consolidação da cotação inerente à primeira aquisição o valor apresentado pela CGU unitário do leite pasteurizado é de R\$ 2,43.

Muito embora o vencedor tenha cotado o mesmo produto a R\$ 2,90, vale salientar que o translado era feito em caminhão refrigerado, acarretando um acréscimo no preço final do produto, adicionado ainda da entrega periódica em todas as escolas urbanas e rurais, o que indiscutivelmente merece ser lavado em consideração no preço final.

2. Polpa de fruta:

Na consolidação da cotação inerente à primeira aquisição o valor unitário do quilo de polpa de frutas pasteurizadas foi de R\$ 7,50 conforme cotações nos supermercados do Município, incluindo a entrega semanal, cujo vencedor contratado foi de R\$ 6,66.

Os fornecedores do Município já adquirem o produto em outras cidades e/ou estado quando, uma vez que no Município não existe tal produção. Além do custo de deslocamento em caminhão refrigerado, ainda está inclusa a entrega periódica nas escolas urbanas e rurais, bem como a pasteurização do referido produto.

b) PP 150/2015 – Lote 2

3. Batata inglesa:

Na consolidação da cotação inerente à segunda aquisição o valor unitário do quilo de batata inglesa foi de R\$ 3,90, conforme cotações nos supermercados e feira do Município, cujo vencedor foi contratado com o valor de R\$ 4,18. Informa-se que no município nem nas proximidades existe colheita de batata inglesa, a qual vem de outros estados, produto este que sempre tem um custo elevado;

4. Alho seco:

Na consolidação da cotação inerente à segunda aquisição, o valor unitário do quilo de alho seco foi de R\$ 8,90 conforme cotações nos supermercados e feira do Município, cujo vencedor cotou a 15,50. Salientamos que no município não existe plantio de alho, o qual vem de outras cidades e/ou estados, tendo assim um custo elevado;

PP 150/2015 – Lote 6

5. Leite pasteurizado:

Na consolidação da cotação inerente à segunda aquisição, o valor unitário do leite pasteurizado foi de R\$ 3,86 conforme cotações nos supermercados e laticínios existentes no

Município, incluindo a entrega semanal, cujo vencedor cotou a 2,93. Mesmo diante da pesquisa de preço, **o valor contratado foi menor do que o da pesquisa**. É importante destacar que o translado era feito em caminhão refrigerado, acarretando um acréscimo no preço final do produto, adicionado ainda da entrega periódica em todas as escolas urbanas e rurais. **Quanto ao preço, depende também do período de produção.**

PP 150/2015 – Lote 7

6. Ovo de galinha:

Na consolidação da cotação inerente à segunda aquisição o valor da dúzia do ovo de galinha foi de R\$ 4,51, conforme cotações nos supermercados do Município, cujo vencedor cotou a R\$ 5,10. E o ovo solicitado é do **tipo grande** conforme consta nas especificações da planilha, sendo este de valor mais elevado, assim como, o custo do transporte às escolas é de responsabilidade do fornecedor.

PP 150/2015 – Lote 9

7. Polpa de fruta pasteurizada:

Na consolidação da cotação inerente à segunda aquisição, o valor unitário do quilo de polpa de frutas foi de R\$ 3,83, conforme cotações nos supermercados do Município, incluindo a entrega semanal, cujo vencedor cotou a R\$ 8,70. Vale salientar que os fornecedores do Município já adquirem o produto em outras cidades e/ou estados quando, uma vez que no Município não existe tal beneficiamento, inclusive a colheita de frutas é bem escassa. Além do custo ainda está incluso a entrega por meio de caminhões refrigerados nas escolas urbanas e rurais e ainda a sua pasteurização.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente, o gestor alegou que o município fica a 500km de Salvador/BA, portanto haveria aumento demasiado na cotação de alguns itens, em comparação com os preços contidos na Tabela de Preços Referenciais do Governo do Estado da Bahia.

Tal justificativa não procede, tendo em vista que os preços contidos na aludida Tabela são considerados como preços máximos nas aquisições no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Sendo assim, a regra se aplica a qualquer unidade do Governo do Estado da Bahia, seja uma Secretaria Estadual na capital, seja uma escola estadual situada no mesmo município fiscalizado, Paulo Afonso/BA. Ou seja, qualquer órgão estadual irá se submeter a tais preços máximos quando da aquisição de itens contidos na Tabela, independentemente de sua localização no Estado da Bahia.

Além disso, a distância da capital não justificaria a adoção de preços ao menos 70% superiores aos encontrados na Tabela, verificados nos itens “Ovo de galinha” e “Polpa de fruta”, sobre os quais não seria razoável identificar variação de preço tão substancial, em função do tipo de produto e da localização do município fiscalizado.

Em seguida, antes de tratar cada item de forma individual, o gestor relatou sobre a instalação de novo distribuidor de alimentos ao final de 2016 no município, provocando redução dos

preços desses produtos na região, bem como citou a existência de poucas associações de agricultores para fornecimento de produtos de agricultura familiar. Tais informações não são justificativas para reavaliação do fato apontado.

Segue a análise, por licitação e item:

a) PP 013/2015

1. Leite Pasteurizado

O gestor justificou a diferença entre o preço da Tabela e o preço contratado em função da entrega periódica do leite pasteurizado em todas as escolas, em caminhão refrigerado. De fato, tal serviço representa um custo adicional ao fornecedor, porém a Prefeitura não comprovou, de forma documental, que tal diferença corresponde ao frete.

O que se observa é que a Prefeitura efetivamente desconhece o valor desse serviço na composição do preço dos produtos da merenda escolar. Conforme demonstrado em outro ponto deste Relatório, não se verificou a pesquisa de preços nos processos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar. O único exemplo de pesquisa posteriormente apresentado pelo gestor é frágil, sendo composto de mera planilha de pesquisa de preços levantados com alguns fornecedores (supermercados, feira e Ceasa), indicando tratar-se de preços apenas de aquisição dos itens. Sendo assim, a Prefeitura é incapaz de avaliar se os preços contratados são vantajosos para a Administração, pois desconhece o custo do frete.

Na verdade, o gestor não deveria ser capaz apenas de avaliar a adequabilidade do custo do frete desses produtos, em função de aspectos como o tipo de veículo, localização das escolas e frequência de entrega. O gestor também deveria analisar qual a alternativa de entrega dos produtos nas escolas teria melhor custo/benefício para a Administração, se por conta própria ou pelo contratado, comparando o custo da adoção de pessoal e estrutura própria (p. ex. local de armazenagem e veículo de entrega) com o preço do prestador do serviço. Desta forma, poderia estabelecer o modelo de contratação mais adequado ao seu contexto.

Tal discussão se reveste de maior importância quando se trata da aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, cujas licitações usualmente possuem vários lotes, sendo que a adjudicação a diversos fornecedores gera um custo de frete mais oneroso para a Administração, caso haja compromisso de entrega dos itens pelo vencedor de cada lote.

Tome-se como exemplo o PP nº 150/2015, com nove lotes, sendo que os produtos de seis deles deveriam ser entregues nas escolas. Esses seis lotes foram adjudicados a cinco empresas diferentes, sendo assim a Prefeitura pagou cinco fretes para entregas de produtos que poderiam ter sido realizadas por um único transportador, ou até mesmo pelo próprio Município. Daí a relevância de se avaliar a alternativa mais vantajosa para a Administração.

2. Polpa de fruta

Desta vez, o gestor alegou que sua cotação, ausente do processo licitatório, e não apresentada em sua manifestação, resultou em preço de referência superior ao contratado, já incluído o frete.

A ausência do referido documento impede atestar a informação apresentada pela Prefeitura. E, mesmo que tal preço contenha o custo da entrega conforme condições estabelecidas pela Administração, esta permanece desconhecendo qual parcela do preço corresponde a tal serviço.

O gestor também argumentou que, como não existe produção de polpa de fruta no município, este seria adquirido pelos fornecedores em outras cidades e/ou estados, sugerindo que esse aspecto tornaria o item mais oneroso que o usual.

Conforme dito antes, o preço da Tabela do Governo da Bahia se aplica a qualquer local no estado. Além disso, o fato de tal item não ser produzido no município não significa, invariavelmente, que é mais caro. Diversos fatores interferem na formação de preço de um produto, como mão-de-obra, volume de escala de produção, beneficiamento, frete, etc. O custo final de um produto vindo de outro local pode, inclusive, ser menor que um produzido no local, se os custos de produção em outro município compensarem um frete mais caro.

Tal argumento revela, inclusive, a fragilidade da pesquisa de preços realizada pela Prefeitura, restrita apenas aos fornecedores do município. O gestor deve realizar ampla pesquisa, para tanto identificando fornecedores da região, capazes de entregar os produtos pesquisados nas condições mais vantajosas, conforme estudo realizado pela Administração. Além disso, a Prefeitura levantou os aludidos preços em supermercados, ou seja, preços de varejo, quando o volume de compra previsto pressupõe a pesquisa junto a atacadistas e distribuidores de gêneros alimentícios.

Por fim, a Prefeitura novamente apontou um preço maior do item, em função de sua entrega periódica em todas as escolas, em caminhão refrigerado, além de o produto ser pasteurizado. Quanto ao frete, mais uma vez recai-se no desconhecimento do gestor quanto a esse custo. Sobre a pasteurização, trata-se de etapa comum à produção das polpas de fruta comercializadas no mercado, portanto não se trata de característica específica demandada pela Prefeitura de Paulo Afonso, que resulte em incremento do preço do item em relação àquele encontrado no mercado.

b) PP 150/2015

Lote 2 – 3. Batata inglesa e 4. Alho seco

Mais uma vez, o gestor citou a cotação que realizou para esses itens, ausente do processo licitatório e não apresentada em sua manifestação, o que impede atestar a informação.

Neste caso, porém, há dois aspectos que reforçam o superfaturamento apontado. O primeiro, em função de a Prefeitura ter declarado que seu preço de referência foi inferior ao contratado para os dois itens. O segundo, que não se aplica a estes produtos o custo adicional de frete para entrega nas escolas, visto que deveriam ser entregues no almoxarifado central da Prefeitura, responsável pela posterior distribuição às escolas.

Em seguida, novamente o gestor registrou que sua pesquisa de preços foi feita exclusivamente com fornecedores situados no município, sem buscar prováveis fornecedores da região com propostas mais vantajosas, bem como reiterou esse levantamento em supermercados e feira (varejo), quando o volume de compra previsto pressupõe a pesquisa junto a atacadistas e distribuidores de gêneros alimentícios.

Por fim, a Prefeitura alegou não haver plantio de batata inglesa e alho no município, o que resultaria em custo mais elevado.

A justificativa não procede, pois os preços pesquisados pela CGU para os dois itens são oriundos da Ceasa situada no próprio município de Paulo Afonso, a qual inclusive foi citada pela Prefeitura em cotação que encaminhou anexa à manifestação. Ressalte-se novamente que o fato de um item não ser produzido no município não significa, invariavelmente, que é mais caro, em função de diversos fatores que interferem na formação de preço de um produto.

Lote 6 – 5. Leite pasteurizado

O gestor citou novamente a cotação que realizou para o item, ausente do processo licitatório e não apresentada em sua manifestação, o que impede atestar a informação.

Neste caso, declarou que o valor contratado foi inferior ao de sua pesquisa, a qual foi feita em supermercados e laticínios do município, incluindo entrega semanal às escolas. Conforme descrito anteriormente, o frete representa, efetivamente, um custo adicional ao fornecedor. Porém, a Prefeitura não comprovou, de forma documental, que a diferença corresponde a esse serviço. Tal fato não causa estranheza, pois já restou evidenciado que a Administração desconhece o valor do frete na composição do preço dos produtos da merenda escolar.

A manifestação do gestor evidencia a mesma fragilidade na metodologia adotada em sua suposta pesquisa de preços, feita exclusivamente com fornecedores situados no município, sem buscar prováveis fornecedores da região com propostas mais vantajosas.

A Prefeitura novamente apontou um preço maior do item em função de sua entrega periódica em todas as escolas, em caminhão refrigerado, recaindo no demonstrado desconhecimento do gestor quanto a esse custo.

Por fim, o gestor destacou que o preço depende do período de produção do leite. Ocorre que o valor adotado por esta CGU (Tabela do Estado da Bahia) é o preço máximo para aquisições do Governo Estadual, referente ao mesmo período em que a Prefeitura de Paulo Afonso realizou sua pesquisa de mercado. Nesse sentido, a variação do preço do leite em função do período de produção não interfere na comparação feita.

Por sua vez, a variação do preço durante a vigência do contrato não é relevante para a análise pois, ao estabelecer seu preço de venda, o licitante deve prever tal sazonalidade, tendo em vista a exigência legal e editalícia de manutenção do preço homologado pela Administração durante esse período.

Lote 7 – 6. Ovo de galinha

Mais uma vez, o gestor citou a cotação que realizou o item, ausente do processo licitatório e não apresentada em sua manifestação, o que impede atestar a informação. Mesmo assim, trata-se de outra cotação em que seu preço de referência foi inferior ao contratado.

Relatou-se a mesma metodologia de pesquisa de preços feita exclusivamente com fornecedores situados no município, sem buscar prováveis fornecedores da região com propostas mais vantajosas, bem como efetuada em supermercados (varejo), quando o volume

de compra previsto pressupõe a pesquisa junto a atacadistas e distribuidores de gêneros alimentícios.

A Prefeitura insistiu na justificativa de que o item possui preço maior em função de sua entrega nas escolas, recaindo mais uma vez no seu desconhecimento quanto a esse custo.

Por fim, a Prefeitura informou que o ovo especificado no Pregão é do tipo grande, de valor mais elevado. Ocorre que o preço adotado pela CGU, oriundo da Tabela do Estado, é referente ao ovo tipo extra, classificado como maior que o ovo tipo grande. Nesse sentido, o preço adotado pela CGU possui caráter conservador em relação ao contratado.

Lote 9 – 7. Polpa de fruta pasteurizada

O gestor citou novamente a cotação que realizou para o item, ausente do processo licitatório e não apresentada em sua manifestação, o que impede atestar a informação. Mesmo assim, trata-se de outra cotação em que seu preço de referência foi inferior ao contratado.

Declarou que a pesquisa foi feita em supermercados do município, incluindo entrega semanal às escolas. Conforme descrito anteriormente, o frete representa, efetivamente, um custo adicional ao fornecedor. Porém, a Prefeitura não comprovou, de forma documental, que a diferença corresponde a esse serviço. Tal fato não causa estranheza, pois já restou evidenciado que a Administração desconhece o valor do frete na composição do preço dos produtos da merenda escolar.

A manifestação acima evidencia novamente que sua pesquisa de preços foi feita exclusivamente com fornecedores situados no município, sem buscar prováveis fornecedores da região com propostas mais vantajosas, bem como reiterou esse levantamento em supermercados (varejo), quando o volume de compra previsto pressupõe a pesquisa junto a atacadistas e distribuidores de gêneros alimentícios

O gestor reiterou a argumentação de que, como não existe produção de polpa de fruta no município, este seria adquirido pelos fornecedores em outras cidades e/ou estados, sugerindo que esse aspecto tornaria o item mais oneroso que o usual. Ressalte-se novamente que o fato de um item não ser produzido no município não significa, invariavelmente, que é mais caro, em função de diversos fatores que interferem na formação de preço de um produto.

A Prefeitura insistiu na justificativa de que o item possui preço maior em função de sua entrega nas escolas, em caminhões refrigerados, fato refutado pelo já demonstrado desconhecimento do gestor quanto a esse custo.

Por fim, a Prefeitura apontou outra vez um preço maior do item, em função de sua pasteurização. Reitera-se que se trata de etapa comum à produção das polpas de fruta comercializadas no mercado, portanto não se trata de característica específica demandada pela Prefeitura de Paulo Afonso, que resulte em incremento do preço do item em relação àquele encontrado no mercado.

2.1.2. Aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar em percentual inferior ao exigido pelo FNDE.

Fato

Foi constatado o registro feito, pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA, nas Prestações de Contas constantes no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), referentes aos anos letivos de 2015 e 2016, de que não foram adquiridos produtos oriundos da Agricultura familiar em percentual igual ou superior a 30%, estando registrados os percentuais de 10,6% (equivalentes a R\$ 138.531,00) e 24,4% (relativos à execução de R\$ 352.274,75), respectivamente.

Não obstante o registro, na prestação de contas de 2015, de que o fato se deveu à inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios (embora essa informação não tenha sido detalhada em 2016), as ocorrências contrariam o art. 24 da Resolução FNDE nº 26/2013, conforme segue:

"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."

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício OF/GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme descrito no documento de Relatório Preliminar da Controladoria Regional da União no Estado da Bahia – CGU/BA no que se refere ao Processo Administrativo nº 3548/2015, abordamos algumas considerações na possibilidade de entendimento do órgão supracitado atentar para as peculiaridades do Município de Paulo Afonso no que se refere à Agricultura Familiar.

Ante o esclarecimento ao referido no item 01 (um) do Relatório, precisamente no terceiro parágrafo, em que evidencia a “*não realização de Pesquisa de Preço*”, justifica-se que foi cumprida a pesquisa antecedendo a abertura do Processo Administrativo nº 3548/2015, apesar de não estar nos autos do processo apreciado pela Controladoria Regional da União no Estado da Bahia – CGU/BA, o qual está em anexo nesta defesa para melhor esclarecimento.

No que se refere ao parágrafo nove do Relatório da CRU/BA em que aponta como antieconômico os preços considerados para a aquisição dos produtos da Agricultura Familiar e o que está posto no Parágrafo 1º do Artigo 24 e os Parágrafos 1º e 2º do Artigo 29, contidos na Resolução nº26/2013 e suas alterações, **ressalta-se que para a Entidade Executora** (Secretaria Municipal de Educação), buscou-se garantir a participação efetiva dos agricultores familiares no processo de Chamamento Público, como mecanismo assegurador da garantia da inclusão do agricultor no processo de comercialização institucional, tendo-se efetivado vários

momentos de diálogo com os agricultores para o cumprimento do Artigo 14, da Lei 11.947/2009, e Artigo 33, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

É preciso entender que o agricultor familiar ainda não dispõe de estrutura básica para o cumprimento das exigências especificadas em cada produto, conforme a determinação da Lei 11.947/2009, especificamente o Primeiro Parágrafo do Artigo 24 – “*Que os alimentos atendam às exigências do controle de Qualidade pelas normas que regulamentam a matéria*” e do Artigo 33 da Resolução CD/FNDE nº26/2013, *in verbis*: “*Os produtos alimentícios a serem adquiridos para o alunado do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA do Ministério da Saúde – MS e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA*”.

A imposiçãoposta para a Unidade Executora, no que determina essas condições legais, se faz ao propor preços justos, a esta classe de agricultores familiares que perpassam por vários desafios e limitações para fornecer seus produtos.

Nenhum agricultor colocaria seu produto na merenda escolar, conforme as exigências de qualidade (peso, boa aparência e outros); cronograma de entrega; no processo de Chamamento Público de aquisição dos produtos da agricultura familiar por um preço **abaixo dos praticados em varejo**; se assim fosse estaria cometendo desvio da lógica que concebe a Lei, já que colocaria o agricultor familiar em situação totalmente desfavorável para a comercialização dos seus produtos, ou seja, a Unidade Executora cometaria os mesmos atos praticados pelos atravessadores de mercado.”

Análise do Controle Interno

O gestor, em resposta à constatação, não apresentou qualquer argumento para a situação questionada. Permanece como justificativa para a aquisição de produtos da agricultura familiar em quantidade abaixo do mínimo de 30% dos recursos disponibilizados unicamente aquela registrada na prestação de contas do ano letivo de 2015, qual seja, a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, de acordo com previsão constante no art. 24, § 2º, inc. II da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, não fazendo registro de outro motivo para a ocorrência.

Considerando-se que essa justificativa foi apresentada para análise final por parte do FNDE, por meio de registro no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC, acata-se a alegação, alertando que se encontra pendente e demandando providência, no referido sistema, o registro da motivação atinente ao ano letivo de 2016.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Ausência de pesquisa de mercado em procedimentos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar.

Fato

A Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA, no âmbito dos Pregões Presenciais – PP nº 013/2015, 150/2015 e 322/2015, assim como no Chamamento Público nº 006/2016, não comprovou, nos respectivos processos administrativos, a realização de pesquisa de mercado para cotação dos custos envolvidos nos certames, para a consequente elaboração de demonstrativo analítico dos valores.

No processo administrativo nº 528/2015, vinculado ao PP nº 013/2015, há uma planilha de preços, às fls. 3-5, que serve de base para a estimativa de custo do certame. Essa planilha, no entanto, não encontra suporte em nenhuma pesquisa de preços disponível no processo administrativo, definindo os custos sem a demonstração dos cálculos feitos para sua obtenção.

Da mesma maneira, no Chamamento Público nº 006/2016 (Processo Administrativo nº 3548/2015), há uma planilha de custos (fls. 3-5) que não evidencia a realização de pesquisa de preços que lhe dê suporte, assim como não demonstra a forma de obtenção dos valores por meio de uma "memória de cálculos".

Nos PP nº 150/2015 e 322/2015, não há sequer a apresentação dos custos estimados para os certames, tendo sido anexadas aos respectivos processos administrativos (1.479/2015 e 3.537/2015, às fls. 3-5 em ambos) planilhas com itens e quantidades apenas, não sendo realizada qualquer estimativa referencial dos custos. Não foi acostado aos processos um documento que servisse de parâmetro para avaliação da adequação dos preços apresentados pelos licitantes aos preços de mercado.

O Tribunal de Contas da União – TCU tem exposto em diversos momentos o entendimento de que não é possível licitar sem que o respectivo orçamento, elaborado pela Administração, expresse, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição dos seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da mesma lei.

Frise-se que, conforme a Corte de Contas, a Administração não deve se ater somente à apresentação de um orçamento, na forma de uma planilha, com números finais representativos tão somente dos preços calculados. A documentação relativa a esse orçamento deve conter os componentes dos custos e a comprovação de estarem os preços em consonância com os praticados no mercado.

A estimativa de preços elaborada pela Administração precisa estar disposta de forma analítica, evidenciando as parcelas que os compõem, fazendo-se constar do processo licitatório a documentação que deu suporte à formação do preço estimado pela Administração, tendo em

vista a obtenção de preços e condições mais vantajosos para a Administração e a justa remuneração dos serviços.

Tal orçamento de referência se reveste de maior importância quando da adoção da Chamada Pública, pois tal modalidade se constitui em uma dispensa de licitação e, neste caso, não há a disputa de preços entre os interessados, sendo o orçamento baseado exclusivamente nos preços estabelecidos pelo poder público. Criada pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a Chamada Pública resulta, no âmbito da alimentação escolar, na aquisição de produtos de tantos agricultores familiares quantos possam entregá-los, respeitadas as regras de participação estabelecidas em edital, e está condicionada à compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado. A Resolução CD/FNDE nº 26/2013 esclarece na forma seguinte:

"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.

[...]

Art. 29 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem."

De fato, os preços de referência adotados no Chamamento Público nº 006/2016 revelaram-se antieconômicos para a Administração, conforme apontado em outro trecho deste Relatório.

Quanto aos pregões, reconhece-se que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui elemento obrigatório do edital. No entanto, deve estar inserido obrigatoriamente no processo administrativo relativo ao certame, ficando a critério do gestor avaliar a oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo (Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inc. III).

A estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes de sistema de registro de preços, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, configurando-se assim a contrariedade à legislação praticada pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso nos certames licitatórios sob análise.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício OF/GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“No item 1 do relatório em epígrafe, este órgão, preliminarmente, concluiu pela ausência de pesquisa de mercado em procedimentos licitatórios para aquisição de merenda escolar, contudo, apesar de não constar nos processos administrativos a correspondente planilha de pesquisa de preço nos moldes em que entende ser adequado a CGU, a Secretaria de Educação procedia a uma pesquisa interna para, posteriormente, informar o preço global para fins de requerimento de solicitação de despesa para abertura de processo licitatório, conforme se verifica da documentação acostada.

A pesquisa de Mercado é realizada para cada aquisição, é uma condição para a previsão de custos enviadas à Secretaria Municipal de Educação para preparação da SD – Solicitação de Despesas, onde é obrigatório o lançamento da quantidade solicitada, bem como o valor unitário para gerar o valor total de cada item e consequentemente a previsão de custo total da referida solicitação de despesas.

É importante destacar que, ao gerar a solicitação de despesas, a impressão dispõe somente do custo total, visto que o programa é composto de duas partes, que são:

A primeira parte consta:

- a) Do Objeto,
- b) Número da SD/Data,
- c) Número do Processo Administrativo/Ano,
- d) Dotação Orçamentária,
- e) Assinaturas,
- f) Modalidades de Licitação;
- g) Outras Especificações Necessárias a cada caso concreto.

A segunda parte consta da Planilha de Especificações/Itens da Solicitação de Despesas, constando:

- a) Sequência;
- b) Código;
- c) Descrição do Produto;
- d) Quantidade;
- e) Unidade de Medida;
- f) Valor Unitário Estimado (conforme média apurada nas pesquisas de preços em no mínimo três estabelecimentos do ramo).

Os custos estimados são inseridos na Solicitação de Despesas conforme já informado, porém ao gerar o documento para impressão somente fica visível o preço global na primeira parte do formulário. Na segunda página, o código dos produtos cadastrados, a sequência dos itens, as especificações, unidade e a quantidade dos produtos, assim a justificativa de não constar a previsão do preço unitário inserido no processo licitatório.

Colacionado ao presente relatório seguem as consolidações das cotações de preços precedidas do ofício de encaminhamento através das quais são geradas às SD – Solicitação de Despesas, que, a partir do corrente ano serão parte integrante do Processo Licitatório; até então ficavam nos arquivos do Núcleo Municipal de Alimentação Escolar e a cotação, após tirar a média de preços, enviava a consolidação para a Secretaria Municipal de Educação solicitar a despesa; a partir da visita da CGU, cuja documentação em referência foi apresentada ao técnico, o qual orientou aos responsáveis pelo Núcleo de Alimentação Escolar a enviar todos os documentos para o Setor de Licitação, acompanhando a SD - Solicitação de Despesas e uma cópia continuará sendo arquivada no respectivo setor.

Conforme pode ser observado, os produtos não perecíveis são entregues no Núcleo de Alimentação Escolar, assim como frutas, verduras e hortifrutigranjeiros, sendo que os muito perecíveis como leite inatura, bebida láctea, polpa de frutas e carnes são entregues diretamente nos Estabelecimentos de Ensino, de forma gradativa, tanto na zona urbana quanto na zona rural, obedecendo ao cronograma de distribuição que possui um custo inerente à respectiva entrega.

Quanto às Chamadas Públicas, além das cotações, existe ainda uma Comissão que ao receber as propostas faz um comparativo entre os três Centros de Abastecimentos mais próximos e, ao detectar inconsistência, devolve as propostas apontando os itens considerados superfaturados para que sejam revistos.

A pesquisa de mercado não fora incluída no processo administrativo pelo fato de que em se tratando de processo público que qualquer licitante poderia ter acesso aos autos (art. 63, da Lei nº. 8.666/93), os participantes poderiam conhecer os preços de mercado estipulados pela administração, inviabilizando, dessa forma, a obtenção das propostas mais vantajosas, que é justamente o objetivo do certame.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA, em sua manifestação, informa que realizou pesquisas de preços preliminarmente à abertura dos procedimentos licitatórios sob análise, embora estas não tenham sido inseridas nos respectivos processos administrativos. Argumenta, ainda, que nas licitações feitas no município há o documento denominado Solicitação de Despesas, que é inserido nos autos e que contém, com detalhes, dados sobre preços cotados e quantidades de cada um dos itens envolvidos na aquisição. Acrescenta, no entanto, que a impressão desse documento resultou, nos processos sob análise, em erro, sendo autuada apenas parte das informações.

O gestor também encaminhou, junto à resposta ao Relatório preliminar, cópias de documentos contendo custos consolidados, na forma de orçamento, que, no entanto, não apresentam os valores individualizados das cotações que alega ter realizado. Finaliza registrando que “*a partir do corrente ano as cotações de preços serão parte integrante do Processo Licitatório*”.

É certa a atitude da Administração Pública do município, ao decidir pela correção da falha apontada, tendo em vista a adequação à norma geral licitatória, à lei do pregão e aos princípios administrativos, em especial os da publicidade, motivação e economicidade.

Entretanto, os processos analisados não continham pesquisas de preço e, consequentemente, não atestam a realização das mesmas nas respectivas licitações, mantendo-se, por essa razão, o entendimento de que a situação contrariou as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e os citados princípios administrativos norteadores dos procedimentos licitatórios.

Por fim, sobre a alegação do gestor de que não incluiu a pesquisa de mercado nos processos administrativos para evitar possível acesso aos autos pelos licitantes, os quais conheciam os preços estipulados pela Administração e, consequentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa seria inviabilizada, trata-se de dois aspectos diferentes. O primeiro, relativo à inclusão das pesquisas de preços nos processos licitatórios, e o segundo, acerca do seu acesso pelos licitantes.

Sobre o tema, independente de franquear o acesso aos autos, é inequívoca a obrigatoriedade de inserção das pesquisas de preços nos processos licitatórios, consoante legislação supracitada.

2.2.2. Cláusula restritiva de exigência de apresentação prévia de amostras em pregões presenciais para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar.

Fato

Os Pregões Presenciais – PP nº 013/2015, 150/2015 e 322/2015, realizados com o objetivo de aquisição de gêneros alimentícios para a Alimentação Escolar no município de Paulo Afonso/BA, exigiram, em seus respectivos editais, a apresentação de amostras de produtos dos fornecedores interessados, como condição para participação nos procedimentos licitatórios em questão. A exigência está presente na cláusula 8.4, nos três editais, conforme segue:

"8.4. Os licitantes deverão apresentar ao Núcleo Municipal de Alimentação Escolar - NUMAE, [...], amostras de todos os gêneros constantes na planilha de especificação, em até 72 (setenta e duas) horas antes da licitação, onde será dada uma declaração de aprovação ou não.

8.4.1. É condição de classificação dos licitantes, a apresentação de Declaração emitida pela Secretaria, no que se refere às amostras dos produtos, se os mesmos se enquadram as exigências do solicitante, dentro do envelope "A" - PROPOSTA DE PREÇOS.

8.4.2. O licitante que não apresentar a amostra dos produtos será automaticamente DESCLASSIFICADO para efeito de julgamento."

Constam dos processos administrativos dos referidos pregões as declarações disponibilizadas aos licitantes que cumpriram a exigência do Edital.

Com relação à matéria, a jurisprudência do TCU está consolidada no sentido de ser lícita a exigência de apresentação de amostras na fase de classificação das propostas somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório. Caso não seja aceito o material entregue para análise, deve ser exigido do segundo e assim sucessivamente até ser classificada a empresa que atenda plenamente às exigências do ato convocatório. Neste caso, não há oneração desnecessária, uma vez que, confirmado o atendimento aos requisitos do edital, o licitante deve estar preparado para entregar o produto. Não há, nesse caso, restrição à competitividade do certame.

Entretanto, para o TCU, a exigência de amostras na fase de habilitação, ou de classificação, feita a todos os licitantes, além de ilegal, descumprindo a determinação contida no art. 3º, caput, da Lei 8.666/93, não seria razoável, pois imporia ônus que, a depender do objeto licitado, seria excessivo, encarecendo o custo de participação na licitação e desestimulando a presença de potenciais competidores.

Nesse sentido, elencam-se, entre os mais recentes, os Acórdãos nº 1.291/2011, 3.269/2012, 2.933/2016 e 486/2017, todos do Plenário do Tribunal.

Além disso, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, dispondo sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, vigente à época de realização dos certames, esclarece:

*"Art. 33 Os produtos alimentícios a serem adquiridos para o alunado do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA do Ministério da Saúde - MS e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.
[...]*

§5º A EEx. ou a UEx. poderá prever em edital de licitação ou na chamada pública a apresentação de amostras pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para avaliação e seleção do produto a ser adquirido, as quais deverão ser submetidas a análises necessárias, imediatamente após a fase de homologação."

A exigência de apresentação de amostras, de forma prévia à fase de classificação das propostas, de todos os participantes, pode ter contribuído para diminuir indevidamente o número de interessados nas licitações em comento, o que caracteriza restrição à concorrência, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, além do art. 33, § 5º, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, assim como ao entendimento jurisprudencial do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício OF/GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“O exame das amostras tem por objetivo confrontar os materiais cotados com as especificações exigidas, em especial no que diz respeito à qualidade, durabilidade e funcionalidade dos produtos.

Nesse aspecto, ensina Marçal Justen Filho:

“... a natureza comum do objeto não exclui o cabimento de amostras. Assim se passa porque a natureza comum do objeto não elimina a existência de variações de qualidade. Mesmo quando se trata de objetos padronizados e disponíveis no mercado, a qualidade não é única nem uniforme. Portanto, a exigência de amostra não é um indicativo de que o objeto seria incompatível com o pregão.” (cf. in. Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5^a ed., São Paulo, Dialética, 2009, p. 133).

Em virtude do sério problema da qualidade dos objetos adquiridos mediante pregão e da competição intensa e a redução contínua dos preços reduzia-se a qualidade do produto proporcionalmente à redução do preço ao longo da disputa. A medida que o licitante reduz o preço, também vai buscando formas de diminuir o seu custo.

Devido a experiências negativas para a administração, a comissão passou a exigir amostras por solicitação da secretaria que vinha passando por diversos problemas nas execuções dos serviços e na qualidade do material adquirido.

A administração zela pela adequação e satisfatoriedade da proposta formulada pelo licitante. A exigência de amostra é um meio para o cumprimento de tal poder-dever. se a administração não dispusesse do poder de exigir amostras, estaria impedido o cumprimento de deveres que sobre ela recaem.

Cabe relatar, que a solicitação das amostras antecipadas não causou qualquer prejuízo aos participantes uma vez que eles retiravam suas amostras, permanecendo somente a do ganhador em posse da secretaria solicitante.

Por fim, cumpre informar que o município já adequou os seus editais, desde final 2016, conforme orientação do TCM-BA, sendo confirmado a informação através dos editais de 2017.”

Análise do Controle Interno

O município registrou, em sua resposta, que já adequou seus editais de licitação à norma. Alegou, quanto aos fatos constatados, que a comissão de licitação enfrentou problemas relativos à qualidade de produtos e serviços, o que levou, com o passar do tempo, a se estender a exigência de apresentação de amostras a todos os participantes.

Entretanto, a exigência de apresentação de amostras do licitante classificado em primeiro lugar é suficiente para garantir a qualidade dos produtos a serem entregues, caso a sua proposta seja adjudicada e homologada. Nesse momento, a verificação de alguma inadequação resultará na necessidade de sua correção pelo primeiro colocado, ou, não sendo isso providenciado, na sua substituição por fornecedor em condições de fazê-lo. Adicionalmente, qualquer alteração nas características dos produtos durante a execução deverá ser corrigida, o que impõe à Administração uma tarefa constante de avaliação da qualidade dos itens fornecidos.

Exigir amostras de todos os licitantes, além de ilegal, impõe ônus que pode encarecer o custo de participação na licitação e desestimular a presença de competidores, resultando em antieconomicidade.

2.2.3. Superestimativa de preço de R\$ 42.806,00 no Chamamento Público nº 006/2016, para aquisição de produtos de agricultura familiar para a merenda escolar.

Fato

Da análise do Chamamento Público nº 006/2016 (Janeiro/2016), realizado pela Prefeitura de Paulo Afonso, constatou-se a ocorrência de superestimativa nos preços definidos pela Administração Pública.

Treze itens foram levados em conta na avaliação relativa a esse certame, utilizando-se preços de referência da CONAB, de novembro de 2015, e valores encontrados na tabela anexa à Portaria nº 1.777, de 9 de outubro de 2015, da Secretaria de Administração do Governo da Bahia – SAEB/BA.

O quadro a seguir demonstra os resultados da avaliação:

Quadro – CH 006/2016 - Superestimativa (Em R\$)

ITEM	Und	Qtde Ata	Preço unit contrato	Preço total	Preço mercado	Total mercado	Superestimativa
Abacaxi	Un	1.330	4,00	5.320,00	1,80	2.394,00	2.926,00
Goiaba	Kg	950	3,00	2.850,00	2,00	1.900,00	950,00
Mamão	Un	2.360	3,00	7.080,00	1,05	2.478,00	4.602,00
Maracujá	Kg	890	6,00	5.340,00	2,15	1.913,50	3.426,50
Melancia	Un	890	5,00	4.450,00	2,00	1.780,00	2.670,00
Cebola branca	Kg	1.910	3,00	5.730,00	1,50	2.865,00	2.865,00
Cenoura	Kg	1.910	3,00	5.730,00	1,60	3.056,00	2.674,00
Pimentão verde	Kg	1.180	4,00	4.720,00	1,08	1.274,40	3.445,60
Tomate	Kg	1.910	3,00	5.730,00	2,80	5.348,00	382,00
Batata doce	Kg	2.960	3,00	8.880,00	0,85	2.516,00	6.364,00
Jerimum	Kg	2.220	2,77	6.194,40	1,00	2.220,00	3.929,40
Feijão carioquinha	Kg	1.890	4,00	7.560,00	3,66	6.917,40	642,60
Leite pasteurizado	L	16.870	3,00	50.610,00	2,53	42.681,10	7.928,90
TOTAL							42.806,00

Fonte: Tabela de Preços Referenciais - Portaria SAEB/BA nº 1.777, de 9 de outubro de 2015; Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro - PROHORT/CONAB; Processo Administrativo nº 3.548/2015 - CH 006/2016.

Obs.: Foi realizado ajuste nos preços de mercado de alguns dos itens, para adequação entre as unidades de medida previstas na planilha de preços da Prefeitura de Paulo Afonso/BA e as utilizadas nas bases de dados consultadas.

Com um preço de contratação para a amostra equivalente a R\$ 120.149,40 e um preço de mercado calculado em R\$ 77.343,40, foi encontrada uma superestimativa de R\$ 42.806,00, da ordem de 55%, feita pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso.

Como não há disputa de preços numa Chamada Pública, que se caracteriza como uma dispensa de licitação, a estimativa de preços em valores acima dos de mercado - e no caso em tela a

diferença é considerável - tende a influir diretamente no custo da aquisição, o que resulta em risco de ocorrência de aquisição antieconômica no Chamamento nº 006/2016 sob análise.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício OF/GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Os preços dos produtos da Chamada Pública nº 006/2016 levantados pela CRU/BA e tido como valores superestimados em seu relatório, cujo documento encaminhado ao município de Paulo Afonso remete-se a descrever os preços praticados na planilha do Processo Administrativo 3548/2015, estão fundamentados na lógica do parágrafo anterior.

No período da efetivação do Processo Administrativo 3548/2015, precisamente no dia 23 de novembro de 2015 a equipe da Secretaria Municipal de Educação, especificamente o Departamento de Merenda Escolar, obteve os preços dos produtos definidos para serem aplicados na merenda escolar por meio de pesquisas nos supermercados, avaliando-se a média de preço. Após a obtenção do preço médio averiguaram-se os preços no mercado do agricultor na sede do Município, fazendo-se ajustes nos preços dos produtos, priorizando-se assim os preços do mercado público. O registro desse apanhado está anexo a este documento, para enfatizar a iniciativa preliminar na origem do Processo Administrativo 3548/2015.

É importante afirmar que, a Entidade Executora do Município tem tentado superar vários desafios para efetivar a inserção dos agricultores familiares nos mais diversos processos de aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, inclusive buscando integração e parceria junto à Secretaria de Agricultura e Aquicultura do Município.”

Análise do Controle Interno

O gestor descreveu a metodologia de definição dos preços de referência da Chamada Pública, encaminhando em anexo uma planilha de pesquisa de preços levantados com alguns fornecedores (supermercados, feira e Ceasa), bem como a CI nº 047/2015, onde consta o orçamento de referência enviado para aquisição dos gêneros da agricultura familiar pela Secretaria de Educação. Cumpre ressaltar que tais documentos não constam dos autos do Processo Administrativo 3548/2015.

Da análise dos documentos supracitados, foram verificadas inconsistências. Primeiramente, o cálculo do preço médio dos itens da planilha não corresponde, efetivamente, à média dos preços ali apresentada, nem há qualquer memória de cálculo que esclareça a diferença. Além disso, o orçamento de referência desses itens, constante da CI nº 047/2015, apresenta preços diversos do preço médio apurado na planilha, sem justificativa.

Por sua vez, o orçamento de referência constante da Chamada Pública nº 006/2016 também apresenta preços diferentes daqueles encaminhados à Secretaria de Administração. Novamente sem esclarecimentos sobre as modificações.

Ainda sobre a planilha contendo a pesquisa de preços, trata-se de valores levantados com alguns fornecedores (supermercados, feira e Ceasa), indicando tratar-se de preços apenas de aquisição dos itens.

Ocorre que o art. 29 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, que versa sobre a pesquisa de preços a ser realizada pelo gestor para definição do preço de aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, estabelece a seguinte regra sobre a forma da pesquisa em seu §1º, *in verbis*:

“O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.”

A pesquisa apresentada pela Prefeitura de Paulo Afonso não guarda compatibilidade com a metodologia acima. Conforme descrito em outro trecho deste Relatório, o gestor desconhece o custo relativo ao frete dos produtos da merenda escolar. Sendo assim, certamente também desconhece a dimensão das outras despesas citadas (embalagens encargos, etc.).

Do exposto, evidencia-se a fragilidade da pesquisa de preços realizada pela Prefeitura, a qual não afasta, de maneira conclusiva, a superestimativa apontada.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, foram identificadas irregularidades relacionadas à aplicação dos recursos federais do Pnae no município de Paulo Afonso/BA.

Constatou-se sobrepreço de R\$ 75.334,55 e superfaturamento de R\$ 51.512,33 em licitações para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, bem como a existência de cláusula restritiva de exigência de apresentação prévia de amostras nos certames, aos quais não estavam acostadas as pesquisas de preços.

Sobre as aquisições de produtos da agricultura familiar, evidenciou-se superestimativa de preço de R\$ 42.806,00 no Chamamento Público nº 006/2016, bem como a aquisição desses produtos em percentual inferior ao exigido pelo FNDE.

Ordem de Serviço: 201700797

Município/UF: Paulo Afonso/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE PAULO AFONSO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.168.567,07

1. Introdução

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação de recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, ao município de Paulo Afonso/BA, no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2016, para execução do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Os trabalhos de fiscalização foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017, tendo como escopo a contratação e execução do serviço de transporte escolar referente ao deslocamento de professores, alunos, funcionários e transporte de materiais da Secretaria de Educação do município, contratado por meio do Pregão Presencial nº 0173/2010 (Contrato nº 445/2010), com recursos no montante de R\$ 28.359.869,02 pagos entre 2012 e 2016, dos quais R\$ 1.168.567,07 foram recursos do PNATE.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contratação de empresa para mera intermediação da prestação de serviços de transporte escolar, incorrendo em sobrepreço de 49% do valor contratado pela Prefeitura de Paulo Afonso.

Fato

Foi analisado o Pregão Presencial nº 0173/2010, realizado para a contratação de serviços de transporte escolar, por meio de locação de veículos com motoristas, cujo resultado proporcionou que o Município firmasse o Contrato nº 445/2010, em 09 de agosto de 2010, com a empresa José Carlos dos Santos Transportes - ME, CNPJ 00.405.724/0001-15, também conhecida como Santur, pelo valor global de R\$ 5.324.270,16.

Na avaliação do processo citado, foram identificados todos os subcontratos apresentados pela Santur para execução do objeto do pregão, conforme folhas 664 a 998 do processo licitatório, sendo constatado que os serviços de transporte escolar, nos exercícios de 2010 a 2016, foram efetivamente executados pelos subcontratados, e que a empresa José Carlos dos Santos Transportes ME foi uma mera intermediadora dos referidos serviços.

Ou seja, a empresa Santur transferiu integralmente a execução do serviço de transporte escolar, por meio de subcontratos com diversos motoristas pessoas físicas, associações e pessoas jurídicas, transferindo também todo o risco do negócio, não justificando, assim, o lucro obtido. Mesmo os 5% de veículos que são do proprietário da Santur como pessoa física, são subcontratados pela pessoa jurídica.

Registra-se que os subcontratos firmados pela empresa contratada Santur são extremamente falhos no detalhamento de responsabilidades e direitos das partes. Possuem apenas a identificação dos polos da relação contratual, as localidades do roteiro, a identificação dos veículos contratados, valores acordados e a vigência. Constatou-se, por meio de entrevistas com os motoristas, que todas as despesas de manutenção dos veículos e de combustível são de responsabilidade dos subcontratados, os quais assumem todo o risco do negócio, revelando-se a contratada (Santur) uma mera interposta dos serviços de transporte escolar.

Em todo o período da contratação, o controle da execução do Contrato nº 445/2010 se deu diretamente por fiscal da prefeitura, por meio de troca de informações com as diretoras de escolas sobre os subcontratados, ficando a empresa responsável apenas por repassar solicitações para os motoristas e, em caráter muito eventual, suprir algum roteiro se o prestador não tiver como fazê-lo, cobrindo a prestação do serviço nos termos do contrato original. Dessa forma, a principal tarefa da empresa é a de elaborar medições para cobrança à prefeitura e efetuar o pagamento aos subcontratados, revelando-se como mera intermediadora, com risco praticamente nulo na execução.

Assim, da forma como foi executado o objeto da licitação no Contrato nº 445/2010, referente aos serviços de transporte escolar do município de Paulo Afonso/BA, por meio da subcontratação integral, fica evidente que houve descumprimento dos artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993.

De acordo com o art. 72, combinado com o art. 78, VI, da Lei nº 8.666/93, a subcontratação do objeto da licitação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante. Com base nesses pressupostos, o TCU não considera legal a subcontratação integral em serviços de transporte escolar, ficando claro que, nesse caso, a diferença entre o valor pago ao contratado e o valor recebido pelos subcontratados se trata de superfaturamento/sobrepreço (Acórdão nº 1.151/2011 - 2ª Câmara, Acórdão nº 3.378/2012 - Plenário, Acórdão nº 1464/2014 - Plenário Acordão nº 4067/2015 - Primeira Câmara e Acordão nº 1129/2017 - Primeira Câmara, entre outros).

Ou seja, o entendimento do TCU é pela impossibilidade desse tipo de subcontratação total do objeto, conforme claramente descrito no trecho transscrito abaixo do Informativo de Licitação e Contratos TCU nº 200, de 2014:

“3. A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a Administração Pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral.

Em Tomada de Contas Especial, autuada mediante conversão de autos de auditoria de conformidade na aplicação de recursos federais repassados ao município de Lavras da Mangabeira/CE, fora apurada, dentre outras irregularidades, a subcontratação integral de serviços de transporte escolar a preços inferiores aos acordados com a administração municipal, evidenciando prática de sobrepreço na ordem de 43,85 % sobre a contratação original. Realizado o contraditório, o relator lembrou que, de acordo com os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, “a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante”. No caso concreto, anotou o relator, “como a subcontratação não estava prevista no edital e no contrato e, ainda mais, como ela se deu sobre a totalidade do objeto, colocando-se, pois, a subcontratante como mera intermediária na avença, com claro prejuízo para a administração pública, ante o desnecessário acréscimo nos preços, fica caracterizada a flagrante ilegalidade”. Ademais, registrou ser plenamente possível a aferição do débito, especialmente por não se identificar qualquer atividade relevante de coordenação, controle ou fiscalização por parte da empresa subcontratante sobre os subcontratados. No que respeita à quantificação do dano, considerando que a prefeitura pagou preço certo e determinado pelo contrato (incluindo encargos, manutenção, segurança, controle e fiscalização) registrou o relator que “o débito deve subsistir pelo acréscimo colocado sobre a aludida subcontratação total do objeto, que (...) resultou na execução precária do ajuste, com motoristas não habilitados e veículos totalmente inadequados para o transporte escolar”. Nesses termos, concluiu que, diante da ausência de provas para demonstrar os custos suportados com a gestão da subcontratação integral, assim como pela deficiência na prestação dos serviços, incompatível com os preços pagos pela Administração, mostrava-se apropriada a condenação imposta aos responsáveis. Assim, acolhendo a proposta da relatoria, o Tribunal, dentre outras deliberações, julgou irregulares as contas do prefeito municipal e da empresa contratada, imputando-lhes, solidariamente, o valor do débito apurado e aplicando-lhes a multa capitulada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Acórdão 1464/2014-Plenário, TC 034.039/2011-2, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 4.6.2014.”

Ressalta-se ainda que a empresa descumpriu o próprio edital da Licitação que, entre as obrigações do licitante vencedor, não permitia transferir, total ou parcialmente o objeto da licitação, conforme item 12.1.3, folha 144 do Processo de licitação, transrito abaixo.

“12.1.3. Não transferir, total ou parcialmente, o objeto desta licitação. ”

Destaque-se mais uma vez que a Santur não arca com qualquer despesa de manutenção e de abastecimentos dos veículos, cujo ônus é exclusivamente dos subcontratados, conforme entrevista realizada com os prestadores. Em síntese, a empresa precisaria apenas de um ou

dois funcionários, para administrar os subcontratos, receber o dinheiro da Prefeitura e efetuar o pagamento aos prestadores de serviço locais.

A Santur, portanto, configura-se numa mera intermediadora dos serviços prestados, cujo custo da intermediação onera sensivelmente o contrato firmado com a Prefeitura, o qual revelou-se bastante danoso à Administração Pública por ser antieconômico, e ter acarretado prejuízo significativo aos cofres públicos, pelo pagamento de um elevado custo de intermediação dos serviços de transporte escolar.

A afirmação se baseia na diferença observada entre os valores dos pagamentos efetuados pela Santur aos subcontratados, ou seja, aqueles que efetivamente estariam prestando o serviço, e aqueles recebidos pela empresa em função do contrato celebrado com a Prefeitura, evidenciando o sobrepreço, conforme se pode perceber no quadro abaixo.

Quadro – Sobrepreço do Contrato nº 445/2010

ITEM	DESCRÍÇÃO	Valores em (R\$)
1	CONTRATO DA SANTUR COM A PREF. MUN. DE PAULO AFONSO/BA	5.324.270,16
2	SUBCONTRATOS DOS PRESTADORES CONTRATADOS PELA SANTUR	3.574.267,40
3	SOBREPREÇO (1-2)	1.749.702,76
	PERCENTUAL SOBREPREÇO (3/2)	49%

Portanto o Contrato nº 445/2010 apresentou um sobrepreço inicial de 49%. Ou seja, entre o valor devido pela execução dos serviços por meio dos subcontratados e o valor contratado com a José Carlos dos Santos Transportes ME, Santur, pela Prefeitura há uma diferença de R\$ 1.749.702,76.

Cabe aqui destacar que o sobrepreço aqui identificado foi decorrente da avaliação apenas dos valores propostos e contratados em 2010. Como o referido Contrato foi prorrogado até 2016, não há necessidade de apuração de sobrepreço nos demais exercícios já que este materializou-se em superfaturamento devidamente apurado no tópico a seguir.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, o gestor assim se manifestou:

“Com relação a subcontratação, cumpre observar que esta foi expressamente prevista no edital e contrato, e fora efetuada de forma parcial.

Para que fosse possível afirmar que houve subcontratação integral do serviço, é imprescindível identificar todos os itinerários e os respectivos subcontratados responsáveis pelo trajeto, o que não se verifica em passagem alguma do relatório, portanto, resta ausente qualquer prova de que houve subcontratação integral do objeto contratado.

Desse modo, inexistindo subcontratação integral, não há que se falar em sobrepreço no importe de R\$ 1.749.702,76, pois o relatório não concluiu qual parcela do serviço foi executada pela contratada para fins de aferição dos custos e lucros por ela obtidos.

Por outro lado, o preço e forma de remuneração dos subcontratados são de responsabilidade exclusiva destes e da contratada, razão pela qual, com relação a um suposto prejuízo ao erário, este apenas ocorreria caso houvesse superfaturamento de preço com relação aos preços praticados pelo mercado, o que também não se verifica na espécie.”

Análise do Controle Interno

O gestor informa, com relação à subcontratação, “que esta foi expressamente prevista no edital e no contrato, e fora efetuada de forma parcial”. Contudo esta afirmação não procede, pois, como já demonstrado no campo “fato” desta constatação, foi expressamente vedada a transferência, quer seja parcial, quer seja total do objeto, conforme o subitem 12.1.3 (Das Obrigações da Contratada): “*Não transferir, total ou parcialmente, o objeto desta licitação*”.

Portanto houve subcontratação total (integral) do objeto em clara afronta não só às disposições contratuais, bem como à Lei nº 8.666/93 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Alega ainda o gestor que, para afirmar que houve subcontratação integral do serviço, seria imprescindível identificar todos os itinerários e os respectivos subcontratados responsáveis pelo trajeto, o que não se verificou em passagem alguma do relatório.

A informação, talvez, tenha passado despecebida pelo gestor, pois está bem claro e evidente, em vários trechos deste relatório, que a subcontratação dos serviços foi integral. Ora, se integral, contempla todos os itinerários e respectivos subcontratados responsáveis pelos trajetos (rotas).

Faz-se necessário lembrar que a equipe de fiscalização da CGU obteve, diretamente com o responsável pela Santur, os subcontratos de todos os prestadores de serviço de transporte escolar subcontratados no período de 2012 a 2016.

Não há equívoco nos fatos constatados. Portanto não resta dúvida de que, de fato, a proposta de preços da Santur, contratada pela Prefeitura de Paulo Afonso/BA, continha sobrepreço relevante, o qual materializou-se em superfaturamento, acarretando graves prejuízos aos cofres públicos.

2.1.2. Contratação de empresa para mera intermediação da prestação de serviços de transporte escolar gera prejuízo de R\$ 10.513.491,04 nos exercícios de 2012 a 2016, dos quais R\$ 420.539,64 do PNATE.

Fato

Após análise do Contrato nº 445/2010, firmado com a empresa José Carlos dos Santos Transportes - ME, CNPJ 00.405.724/0001-15, no valor de R\$ 5.324.270,16, quando a equipe de fiscalização constatou sobrepreço de 49% na proposta vencedora da empresa supramencionada, apresentada em 2010, foi apurado um superfaturamento de **R\$ 10.513.491,04** no período de 2012 a 2016.

Conforme constatado no tópico anterior deste Relatório, a empresa José Carlos dos Santos Transportes ME configurou-se numa mera intermediadora da prestação dos serviços de transporte escolar firmados pela Prefeitura no Contrato nº 445/2010, o qual fora efetivamente executado por subcontratados, ou seja, por prestadores de serviços locais. Portanto houve a subcontratação integral do objeto contratado, o que é definitivamente vedado pela Lei nº 8.666/93.

Para cálculo do superfaturamento, buscou-se estabelecer o preço de referência para o serviço efetivamente prestado. Para tanto, adotou-se o valor total pago aos subcontratados como custo direto, sobre o qual foi aplicado um percentual de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, com vistas à inclusão de despesas indiretas, de natureza administrativa e tributária, bem como a inserção de um percentual de lucro sobre a atividade. Este preço foi então deduzido do valor pago à empresa contratada, sendo a diferença computada a título de superfaturamento.

Diante desses fatos, foi apurado, por conseguinte, o prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme quadro a seguir.

Quadro – Superfaturamento do Contrato nº 445/2010

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Valor pago aos subcontratados (A)	2.867.134,00	2.764.054,00	2.809.194,00	3.035.614,00	3.035.614,00	14.511.610,00
BDI (B)	658.867,39	635.179,61	645.552,78	697.584,10	697.584,10	3.334.767,98
Preço de referência (C) = (A) + (B)	3.526.001,39	3.399.233,61	3.454.746,78	3.733.198,10	3.733.198,10	17.846.377,98
Valor bruto pago à Santur (D)	5.544.873,90	5.407.067,83	5.979.573,74	5.749.544,06	5.678.809,49	28.359.869,02
Superfaturamento (E) = (D) - (C)	2.018.872,51	2.007.834,22	2.524.826,96	2.016.345,96	1.945.611,39	10.513.491,04

Fonte: Relações de pagamentos do Contrato nº 445/2010.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 22,98% para o BDI foi feita com base na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que definiu o percentual de BDI de 26,44% (regime incidência cumulativa de PIS e COFINS) para definição de custos finais na contratação de serviços de locação de mão de obra no âmbito do Tribunal. Este percentual considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, conforme fórmula abaixo, presente na Nota Técnica.

$$\text{BDI} = \frac{(1 + \text{Despesas Administrativas}) \times (1 + \text{Lucro Bruto})}{(1 - \text{Tributos sobre Faturamento})} - 1$$

Contudo, no caso específico de Paulo Afonso/BA, considerando que o serviço de transporte escolar foi integralmente subcontratado, definiu-se o percentual de 7,0% para lucro, o que resultou no BDI de 22,98%.

Pode-se verificar, portanto, que a Prefeitura de Paulo Afonso pagou à empresa JOSÉ CARLOS DOS SANTOS TRANSPORTES – ME (Santur) o montante de R\$ 28.359.869,02 no período de 2012 a 2016, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 14.511.610,00.

Somando-se os cinco exercícios (2012 a 2016), o prejuízo acumulado atingiu o montante de **R\$ 10.513.491,04**.

Ressalta-se que, do total de **R\$ 28.359.869,02** pago à empresa JOSÉ CARLOS DOS SANTOS TRANSPORTES – ME (Santur) pela execução subcontratada dos serviços de transporte escolar das redes municipal e estadual de ensino, 29% desse montante, ou seja, **R\$ 8.222.987,14**, foram com recursos do Fundeb, e 4%, ou seja, **R\$ 1.168.567,07**, com recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar, PNATE.

Considerando a proporcionalidade dos recursos dos federais, verificou-se um prejuízo de **R\$ 3.048.912,40** pela utilização dos recursos do Fundeb e de **R\$ 420.539,64**, pela utilização de recursos do PNATE.

O valor do superfaturamento recebido, além de ilegal, por que fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, correspondeu a 59% dos valores devidos pelos serviços prestados, caracterizando-se por ser extremamente exorbitante tanto do ponto de vista absoluto como percentual, mesmo que fosse considerado lucro, o que não é o caso.

Além do prejuízo aqui identificado, deve-se considerar ainda que a situação de superfaturamento/sobrepreço descrita continuou nos meses seguintes ao mês de dezembro de 2016, por meio de contrato emergencial, o qual foi iniciado em janeiro de 2017, nas mesmas bases, e cujo superfaturamento deve ser calculado até a data de conclusão da nova licitação ou outras providências a serem tomadas pela prefeitura que visem a elidir o problema.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, o gestor assim se manifestou:

“Com relação a subcontratação, cumpre observar que esta foi expressamente prevista no edital e contrato, e fora efetuada de forma parcial.

Para que fosse possível afirmar que houve subcontratação integral do serviço, é imprescindível identificar todos os itinerários e os respectivos subcontratados responsáveis pelo trajeto, o que não se verifica em passagem alguma do relatório, portanto, resta ausente qualquer prova de que houve subcontratação integral do objeto contratado.

Desse modo, inexistindo subcontratação integral, não há que se falar em sobrepreço no importe de R\$ 1.749.702,76, pois o relatório não concluiu qual parcela do serviço foi executada pela contratada para fins de aferição dos custos e lucros por ela obtidos.

Por outro lado, o preço e forma de remuneração dos subcontratados são de responsabilidade exclusiva destes e da contratada, razão pela qual, com relação a um suposto prejuízo ao erário, este apenas ocorreria caso houvesse superfaturamento de preço com relação aos preços praticados pelo mercado, o que também não se verifica na espécie.”

Análise do Controle Interno

O gestor informa, com relação à subcontratação, “que esta foi expressamente prevista no edital e no contrato, e fora efetuada de forma parcial”. Contudo esta afirmação não procede, pois, como já demonstrado no campo “fato” desta constatação, foi expressamente vedada a transferência, quer seja parcial, quer seja total do objeto, conforme o subitem 12.1.3 (Das Obrigações da Contratada): “*Não transferir, total ou parcialmente, o objeto desta licitação*”.

Portanto houve subcontratação total (integral) do objeto em clara afronta não só às disposições contratuais, bem como à Lei nº 8.666/93 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Alega ainda o gestor que, para afirmar que houve subcontratação integral do serviço, seria imprescindível identificar todos os itinerários e os respectivos subcontratados responsáveis pelo trajeto, o que não se verificou em passagem alguma do relatório.

A informação, talvez, tenha passado despecebida pelo gestor, pois está bem claro e evidente, em vários trechos deste relatório, que a subcontratação dos serviços foi integral. Ora, se integral, contempla todos os itinerários e respectivos subcontratados responsáveis pelos trajetos (rotas).

Faz-se necessário lembrar que a equipe de fiscalização da CGU obteve, diretamente com o responsável pela Santur, os subcontratos de todos os prestadores de serviço de transporte escolar subcontratados no período de 2012 a 2016.

Não há equívoco nos fatos constatados. Portanto não resta dúvida de que, de fato, a proposta de preços da Santur, contratada pela Prefeitura de Paulo Afonso/BA, continha sobrepreço relevante, o qual materializou-se em superfaturamento, caracterizado pela diferença entre o pagamento mensal efetuado pela Prefeitura à Santur e aquele efetuado por esta última aos subcontratados, o que acarretou graves prejuízos aos cofres públicos, no montante de R\$ 10.513.491,04 nos cinco exercícios (2012 a 2016).

2.1.3. Superfaturamento em função de roteiros com quilometragem paga superior ao efetivamente executado.

Fato

Foi analisado o Contrato nº 445/2010, firmado em 09 de agosto de 2010, com a empresa José Carlos dos Santos Transportes - ME, CNPJ 00.405.724/0001-15, no valor de R\$ 5.324.270,16.

Também foram analisados os pagamentos referentes à prestação dos serviços firmados no Contrato supramencionado, no período de agosto de 2010 a dezembro de 2016, cujos processos estavam compostos, entre outros documentos, de Nota de Empenho, Nota de Liquidação, Nota Fiscal e Boletim de Medição.

Dos Boletins de Medição referentes a 2016 foram extraídos aleatoriamente alguns roteiros para testes de medição de quilometragem pela equipe de fiscalização. Outros, foram confrontados pela medição realizada pelo responsável pelo acompanhamento do transporte escolar das redes municipal e estadual de ensino de Paulo Afonso.

Após o primeiro procedimento de medição, que consistiu na identificação, pelo hodômetro do veículo, da quilometragem percorrido do ponto de origem ao ponto de destino, a equipe de fiscalização constatou que alguns roteiros estavam superestimados.

No segundo procedimento, que consistiu em comparar outros percursos do Boletim com as informações mapeadas pelo responsável pelo acompanhamento do transporte escolar das redes municipal e estadual de ensino, o resultado não foi diferente, ou seja, também apresentou divergências que apontam para a superestimativa da quilometragem rodada, conforme quadro abaixo.

Quadro – Identificação da quilometragem de roteiros executados

ITEM*	ROTEIRO	TURNO	KM/DIA CONTRATO	KM/DIA CGU	DIFERENÇA (KM/DIA)
1	AÇUDE / Salgadinho / JUA **	V	45,0	28,0	17,0
2	BOGO / Baixa Da Onça, Lagoa Grande / SITIO DO LUCIO**	M	36,7	11,0	25,7
3	BOGO / Baixa Da Onça, Lagoa Grande / SITIO DO LUCIO**	V	35,2	11,0	24,2
4	BAIXA DO BOI / A M Bonita, Izídio / RIACHO**	M	59,5	14,0	45,5
5	RIACHO GRANDE / Baixa Do Boi, Izídio / RIACHO**	V	56,5	20,0	36,5
6	Sitio do Lúcio / SÃO JOSE	V	45,5	14,0	31,5
7	SÃO JOSE / Santo Antônio, Batatinha, Gato Espera Para SÃO JOSE**	V	56,8	41,0	15,8
8	SÃO JOSE / Grossos, Poços, Mosquito, Papagaio, Luiz / SÃO JOSE	V	60,4	44,0	16,4
9	SITIO DO LUCIO / Lagoa Grande, Baixa Da Onça, Bogo / RIACHO	M	54,6	43,0	11,6
10	OLHO D'AGUA DO PAULO / Nambebé / JUA **	V	91,1	28,0	63,1
11	ARRASTAPE / São Domingos, Alto Da Espora, Tiririca / RIACHO**	V	63,8	25,0	38,8
12	BAIXADO BOI / RIACHO GRANDE**	M/V	83,5	14,0	69,5
13	BONOMÃO / CACHUÁ	M	95,4	10,0	85,4
14	LUDOVICO1 / TIGRE	M	56,2	32,0	24,2
15	LUDOVICO2 / TIGRE	V	56,8	32,0	24,8
16	Saída do Riacho Para MALHADA DA CAIÇARA / RIACHO	V	73,7	28,0	45,7
17	MANDACARU / Ribeiro / RIACHO	V	56,6	26,0	30,6
18	RIBEIRO / RIACHO	M	59,6	14,0	45,6
19	Saída do Riacho MATINHA Para o RIACHO**	V	39,7	8,0	31,7
20	Saída do Riacho Para MATINHA / RIACHO**	V	38,6	8,0	30,6
21	SÃO FRANCISCO / Bogo 1, Serra Do Bogo / SÃO FRANCISCO**	M	58,5	28,0	30,5
22	SÃO FRANCISCO / Bogo, Serra Do Bogo / SÃO FRANCISCO**	V	58,7	28,0	30,7
23	RIACHO / ALTO DA ESPORA	M/V	75,8	32,0	43,8
24	RIACHO GRANDE / POÇO FUNDO**	M	39,8	6,0	33,8
TOTAL			1.398,0	545,0	853,0

* Roteiros de 1 a 11, Ônibus; 12 e 13, Micro; 14 a 22, Van; 23 e 24, automóvel popular.

** Roteiros medidos pela CGU.

Para esses 24 roteiros, que representam aproximadamente 23% do total dos roteiros executados, identificou-se uma divergência de 853 Km/dia. Esta quilometragem multiplicada pelo valor do Km contratado do respectivo tipo de veículo apontou um prejuízo diário de R\$ 2.651,49. No quadro abaixo, foi calculado o prejuízo anual (200 dias letivos) em decorrência dessa quilometragem superestimada.

Quadro – Superfaturamento anual por serviços não executados

ITEM*	ROTEIRO	DIFER. KM/DIA	PREÇO KM (R\$)	TOTAL DIA (R\$)	TOTAL ANO** (R\$)
1	AÇUDE / Salgadinho / JUA	17,0	4,39	74,63	14.926,00
2	BOGO / Baixa Da Onça, Lagoa Grande / SITIO DO LUCIO	25,7	4,39	112,82	22.564,60
3	BOGO / Baixa Da Onça, Lagoa Grande / SITIO DO LUCIO	24,2	4,39	106,24	21.247,60
4	BAIXA DO BOI / A M Bonita, Izídio / RIACHO	45,5	4,39	199,75	39.949,00
5	RIACHO GRANDE / Baixa Do Boi, Izídio / RIACHO	36,5	4,39	160,24	32.047,00
6	Sitio do Lúcio / SÃO JOSE	31,5	4,39	138,29	27.657,00
7	SÃO JOSE / Santo Antônio, Batatinha, Gato Espera Para SÃO JOSE	15,8	4,39	69,36	13.872,40
8	SÃO JOSE / Grossos, Poços, Mosquito, Papagaio, Luiz / SÃO JOSE	16,4	4,39	72,00	14.399,20
9	SITIO DO LUCIO / Lagoa Grande, Baixa Da Onça, Bogo / RIACHO	11,6	4,39	50,92	10.184,80
10	OLHO D'AGUA DO PAULO / Nambebe / JUA	63,1	4,39	277,01	55.401,80
11	ARRASTAPE / São Domingos, Alto Da Espora, Tiririca / RIACHO	38,8	4,39	170,33	34.066,40
12	BAIXADO BOI / RIACHO GRANDE	69,5	2,43	168,89	33.777,00
13	BONOMÃO / CACHUÁ	85,4	2,43	207,52	41.504,40
14	LUDOVICO1 / TIGRE	24,2	2,28	55,18	11.035,20
15	LUDOVICO2 / TIGRE	24,8	2,28	56,54	11.308,80
16	Saída do Riacho Para MALHADA DA CAIÇARA / RIACHO	45,7	2,28	104,20	20.839,20
17	MANDACARU / Ribeiro / RIACHO	30,6	2,28	69,77	13.953,60
18	RIBEIRO / RIACHO	45,6	2,28	103,97	20.793,60
19	Saída do Riacho MATINHA Para o RIACHO	31,7	2,28	72,28	14.455,20
20	Saída do Riacho Para MATINHA / RIACHO	30,6	2,28	69,77	13.953,60
21	SÃO FRANCISCO / Bogo 1, Serra Do Bogo / SÃO FRANCISCO	30,5	2,28	69,54	13.908,00
22	SÃO FRANCISCO / Bogo, Serra Do Bogo / SÃO FRANCISCO	30,7	2,28	70,00	13.999,20
23	RIACHO / ALTO DA ESPORA	43,8	2,22	97,24	19.447,20
24	RIACHO GRANDE / POÇO FUNDO	33,8	2,22	75,04	15.007,20

TOTAL	853,0	2.651,49	530.298,00
--------------	-------	----------	-------------------

* Roteiros de 1 a 11, Ônibus; 12 e 13, Micro; 14 a 22, Van; 23 e 24, automóvel popular.

** Valor excedente/dia vezes 200 dias letivos.

Considerando apenas o exercício de 2016, **R\$ 530.298,00** foram pagos à Santur por serviços não executados, uma vez que os percursos avaliados apresentaram quilometragem bem abaixo daquela constante dos Boletins de Medição.

Há que se considerar ainda que o prejuízo aqui identificado refere-se apenas à amostra de 23% do universo de 106 roteiros executados. Portanto, o prejuízo aos cofres públicos pode ser bem maior se essa variável se repetir nos demais roteiros. Contudo, o valor do prejuízo aqui levantado já está contido no superfaturamento identificado em função da subcontratação integral do serviço, razão pela qual não será apontado como prejuízo adicional, para evitar duplicidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, o gestor apresentou a seguinte manifestação, editada quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Em relação à Ordem de Serviço nº 201700797 e ao Quadro de Identificação da quilometragem de roteiros executados, referente ao item 5: Superfaturamento em função de roteiros com quilometragem paga superior ao efetivamente executado, Pregão Presencial 0173/2010, Processo Administrativo nº 1474/2010, de 10 de maio de 2010 para contratação de serviços de transporte escolar por meio de locação de veículos com motoristas, a Secretaria Municipal de Educação levou em consideração o que consta no item 7.1.3 do referido Edital, *in verbis*:

“(...) Na composição do preço, a proponente deverá incluir os custos de locomoção do veículo de seu local de guarda até o início da rota, ou seja, para critério de medição, será medido apenas a extensão compreendida entre o local de início até o local de chegada da rota e vice-versa”.

A definição de rota, segundo PRIBERA M, 2014. (a,b), consiste em “rumo; caminho; trajetória ou itinerário a ser percorrido, geralmente em relação a um meio de transporte aéreo, marítimo ou terrestre”.

Partindo dessa premissa e cônscios da responsabilidade e compromisso, no que concerne a importância do Transporte Escolar é que, ao iniciar o ano letivo, automaticamente se dá a atualização da quilometragem e dos roteiros a serem seguidos. A existência das rotas dar-se-á através das informações dos Diretores das Unidades Educacionais, respaldado no Decreto nº 4687/15 (em anexo) em seu Art. 12, II **“Cadastrar os alunos que atenda os critérios para inclusão no Programa Escolar de Transporte Escolar Municipal gratuito no ato da matrícula”.** (grifo nosso).

No nosso município, possuímos 157 (Cento e Cinquenta e Sete) rotas e esse montante ainda é acrescido em virtude da população flutuante que habita nos rincões dos perímetros rurais e nos acampamentos, onde o percurso toma um novo dimensionamento, a fim de atender satisfatoriamente a toda a comunidade discente que depende do transporte escolar.

A Constituição Federal, no seu CAPÍTULO III - DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO, Seção I - DA EDUCAÇÃO, Art. 205 preconiza que:

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, confirmado no Art. 206, Inciso I, que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

Com base nesses pressupostos constitucionais, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, através da Secretaria Municipal de Educação não mede esforços, sobretudo para incumbir-se na garantia de todo o seu corpo discente ao acesso às unidades educacionais, responsabilizando-se, assim, pela segurança e qualidade no transporte dos estudantes, contribuindo substancialmente para a redução da evasão escolar e ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola.

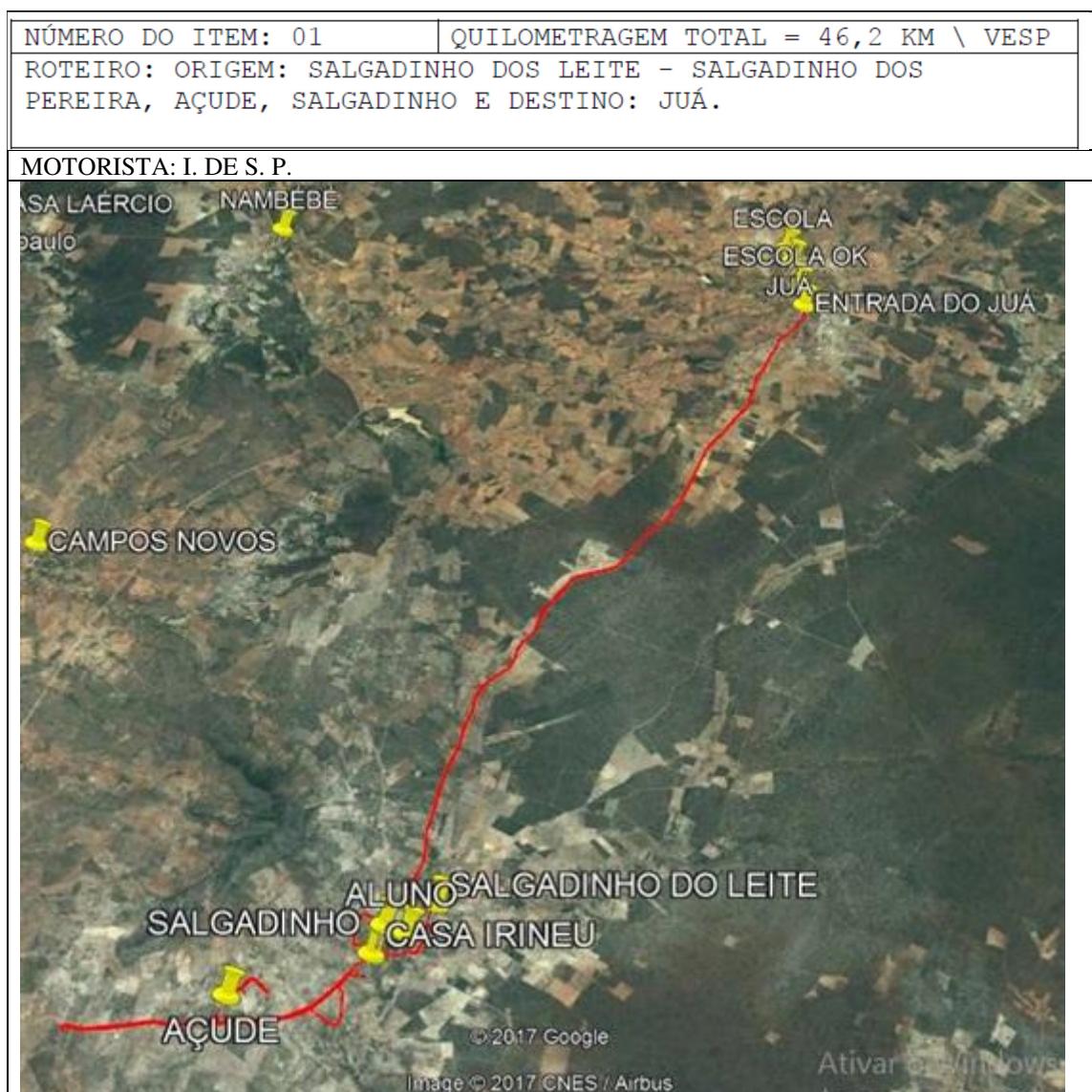
Geograficamente o município de Paulo Afonso está localizado numa região fronteiriça, fazendo divisa com os estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe e, por conseguinte, atendendo a uma clientela heterogênea, muitas vezes, advindas desses estados, pelo simples fato de, em algumas situações, ter residência fixa em um e domicílio em outro. Para um parecer mais concreto e sedimentado, entendemos que o período para visita e inspeção da Controladoria Geral da União – CGU, de 03 (três) dias foi relativamente curto impossibilitando um apanhado mais preciso de todas as rotas e suas peculiaridades, isso porque existe a necessidade supra de familiarização com as rotas, percursos e itinerários cumpridos e isto poderia ter sido realizado com extrema exatidão com o auxílio e orientação dos motoristas, que são os profissionais qualificados, comprometidos e conhecedores do serviço prestado – o que muito ajudaria, no sentido do conhecimento dos povoados, localidades e os territórios de difícil acesso, todos contemplados de maneira equânime, a fim de que o acesso e permanência do alunado à escola esteja garantido e, com isso, o processo de ensino e aprendizagem efetivamente se dê de forma profícua e formativa.

Diante do exposto e ciente do consciente e esmerado trabalho da Controladoria Geral da União (CGU) é que vimos, mui respeitosamente, prestar esclarecimentos, conforme anexos, a fim de que possamos dirimir quaisquer dúvidas e/ou incertezas, na firme expectativa de continuarmos primando pela oferta de um ensino de qualidade, respeito ao constitucional Princípio da Dignidade Humana da Pessoa, formando cidadãos críticos e reflexivos, capazes de exigirem e exercerem direitos civis, políticos, econômicos e sociais, bem como promovendo a sua inclusão na sociedade moderna.

O quadro analisado pela CGU, levou em consideração os povoados que fazem parte do roteiro principal. A cada ano, os gestores escolares reúnem-se com os motoristas para o detalhamento, e se necessário, o acréscimo das linhas secundárias que são as localidades onde o transporte escolar precisa ter acesso para atender ao alunado, muitas vezes, sem identificação, tendo como referencial nome de fazendas, roças ou casas. Vale salientar, que as mudanças são constantes, especialmente, com as matrículas e rematrículas escolares. Isso se faz necessário pelos desafios da alta sazonalidade, período entre os meses de setembro a março que representa uma época de instabilidade para as instituições de ensino, pois é quando aumenta a procura, com a entrada e saída de alunos. Nesse período é indispensável a implantação de

novas estratégias, principalmente, no que diz respeito ao roteamento no transporte escolar, tendo em vista que nosso município possuí uma população flutuante.

As incongruências encontradas pela CGU serão esclarecidas, item a item de acordo com a análise situacional de cada roteiro. Os roteiros são flexíveis a depender do número de matrículas, pois o usuário exclusivo é o aluno. Caso, tenha matrícula de aluno, cuja sua residência, não esteja na rota principal, imediatamente será refeita nova medição para adequação de um novo roteiro capaz de atender esta demanda. Assim como, no caso de desistência ou transferência compete ao gestor escolar informar ao setor de transporte da Secretaria Municipal de Educação para eliminar/incluir o percurso da linha do aluno desistente. Em caso de transferências, faz-se a atualização das linhas.

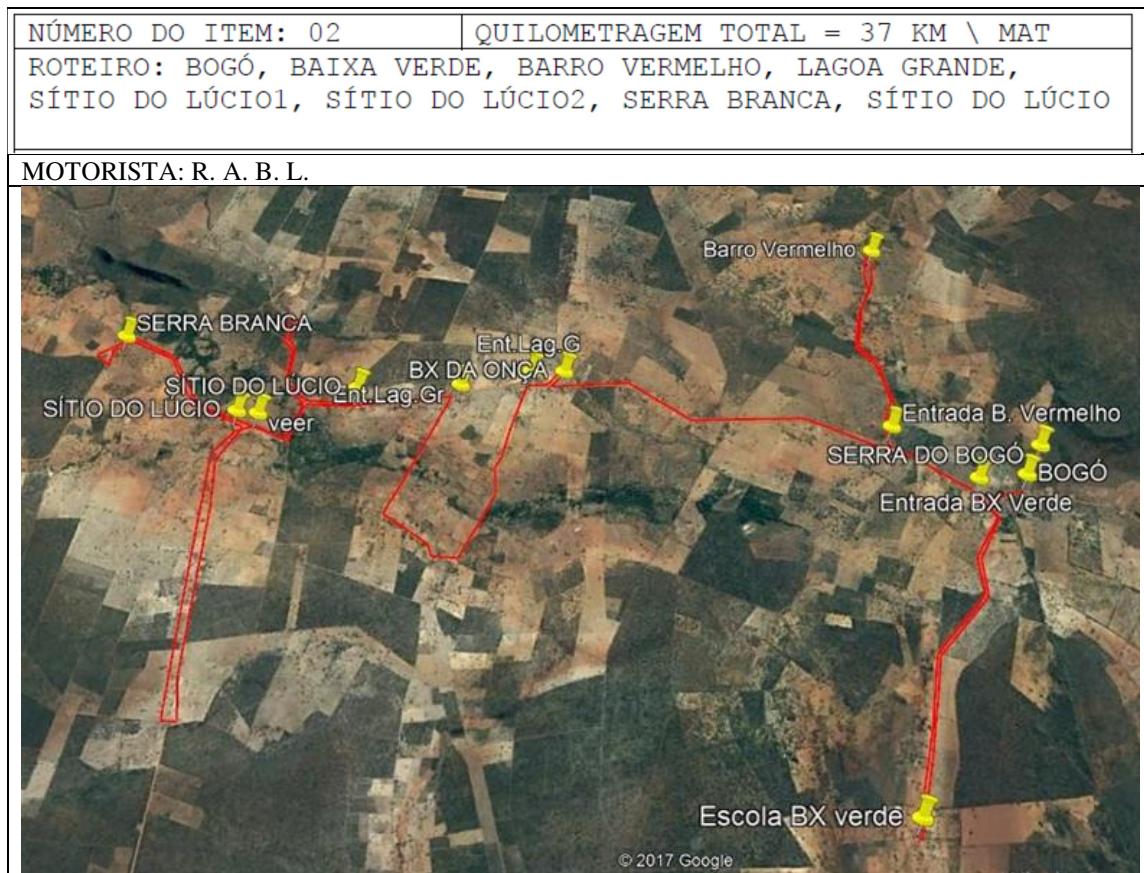


ITEM 1 - No cálculo da quilometragem feita pela CGU foi delimitado este percurso com o total de 28,0 KM.

Entretanto, não foi considerada a entrada dos ônibus nos povoados Salgadinho do Leite e Salgadinho dos Pereira, ida e volta, pois existem alunos moradores destes povoados que

utilizam o Transporte Escolar. Sendo o ponto de origem deste itinerário é o povoado Salgadinho.

Total = 46,2 KM por dia.



ITEM 2 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 11,0 KM.

Na análise realizada pela Secretaria, o período Matutino, não foi levado em consideração o percurso até o povoado Serra Branca, Barro Vermelho e Baixa Verde. O veículo atende a alunos moradores de povoados distantes e extremos; o motorista inicia o percurso atendendo a alunos que residem em roteiros distintos (Sítio do Lúcio- Serra Branca – Bandeira = **14 KM por dia**) deixa-os na escola e segue para um outro roteiro (Sítio do Lúcio – Lagoa Grande – Baixa da Onça, Barro Vermelho, Bogó – Baixa Verde= **23 KM por dia**) perfazendo um total = **14+23 = 37 KM por dia**, conforme mostra o mapa.

NÚMERO DO ITEM: 03	QUILOMETRAGEM TOTAL = 37 KM \ VESP
ROTEIRO: BOGÓ, BAIXA VERDE, BARRO VERMELHO, LAGOA GRANDE, SÍTIO DO LÚCIO1, SÍTIO DO LÚCIO2, SERRA BRANCA, SÍTIO DO LÚCIO	
MOTORISTA: R. A. B. L.	

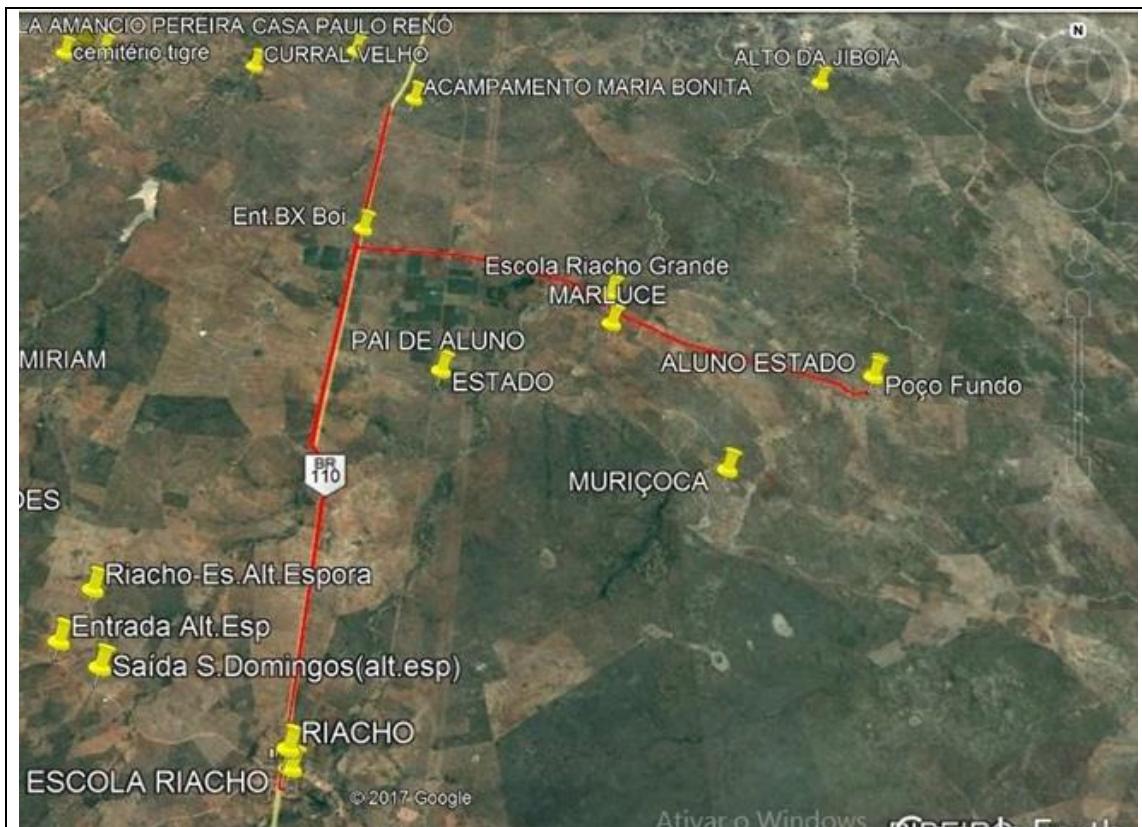


ITEM 3 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 11,0 KM.

Na análise realizada pela Secretaria, o período Vespertino, não foi levado em consideração o percurso até o povoado Serra Branca, Barro Vermelho e Baixa Verde. O veículo atende a alunos moradores de povoados distantes e extremos; o motorista inicia o percurso atendendo a alunos que residem em roteiros distintos (Sítio do Lúcio- Serra Branca – Bandeira = **14 KM por dia**) deixa-os na escola e segue para um outro roteiro (Sítio do Lúcio – Lagoa Grande – Baixa da Onça, Barro Vermelho, Bogó – Baixa Verde= **23 KM por dia**) perfazendo um total = **14+23 = 37 KM por dia**, conforme mostra o mapa.

- Os roteiros analisados nos itens 2 e 3 atendem a mesma realidade, porém em turnos distintos.

NÚMERO DO ITEM : 04	QUILOMETRAGEM TOTAL = 44,5 KM \ MAT
ROTEIRO : BAIXA DO BOI ,RIACHO GRANDE, SEM TERRA, IZÍDIO, RIACHO	
MOTORISTA: E. M. T.	



ITEM 4 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 14,0 KM.

A medição da quilometragem feita pela CGU, levou em consideração apenas uma linha reta entre a Baixa do Boi e o Povoado Riacho cuja distância é 7,25 KM, totalizando 14,5 KM, contudo este veículo atende diariamente no turno matutino, alunos do povoado Riacho Grande, cuja distância entre a Baixa do Boi e o ponto de embarque do aluno, é de 5 KM. Então, considera-se um aumento na quilometragem por dia: ida 5 KM + 5 KM de retorno a Baixa do Boi = 10 KM (aluno na escola), Volta: 5

KM até o desembarque + 5 KM de retorno a Baixa do Boi = 10 KM (aluno em casa), total de aumento neste roteiro = 20 KM por dia

O mesmo veículo faz o trajeto até o Acampamento Sem Terra, cuja distância entre a Baixa do Boi, ponto de origem, equivale a 2,5 KM; quando somados a ida e volta para buscar o aluno até a escola e seu retorno, perfaz um total de 10 KM a mais por dia.

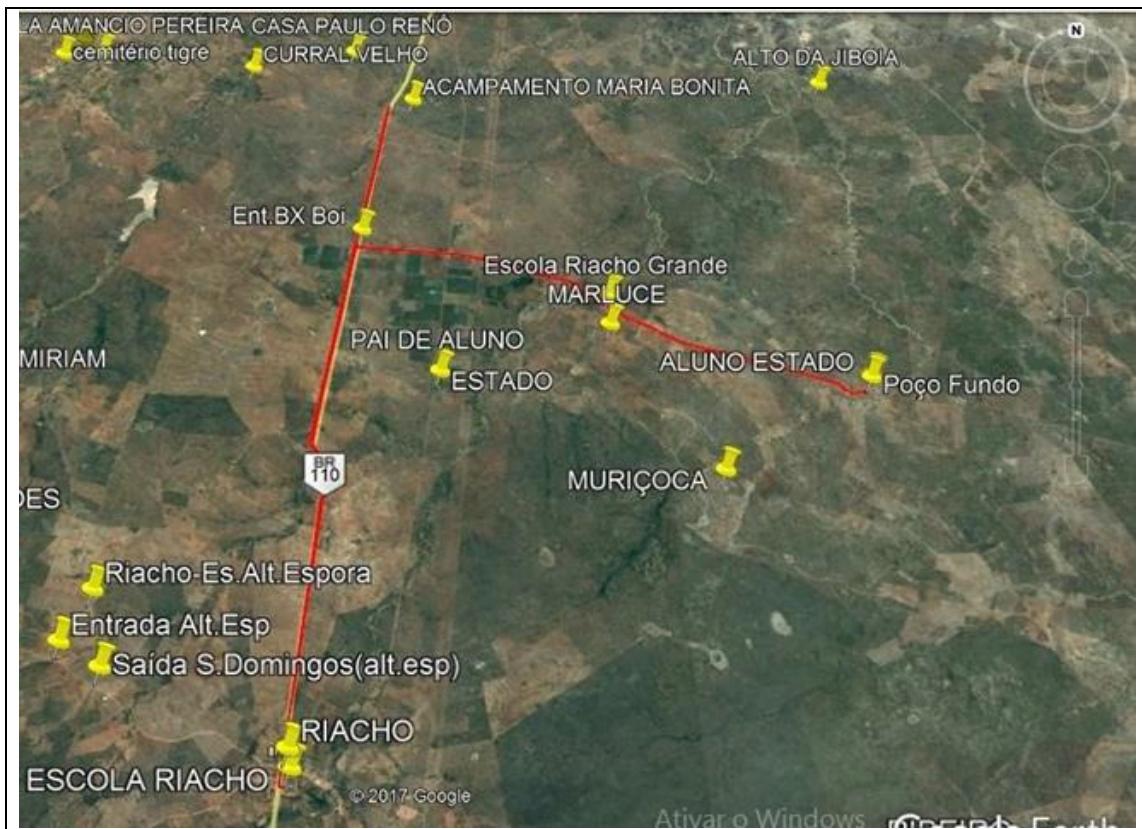
Desta forma: Baixa do Boi – Riacho Grande = 20 KM por dia.

Baixa do Boi – Acampamento Sem Terra = 10 KM por dia.

Baixa do Boi – Riacho = 14,5 KM por dia.

Então: $20+10+14,5 = 44,5$ KM por dia.

NÚMERO DO ITEM : 05	QUILOMETRAGEM TOTAL = 52 KM / VESP
ROTEIRO : BAIXA DO BOI ,RIACHO GRANDE, POÇO FUNDO, SEM TERRA, IZÍDIO, RIACHO	
MOTORISTA: E. M. T.	



ITEM 5 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 20,0 KM.

Não foi levado em consideração o acréscimo do percurso até o Povoado Poço Fundo, para transportar os alunos a Escola Municipal Jovino de Carvalho, existem alunos que residem neste povoado, matriculados na referida escola, localizada no Povoado Riacho.

Percorso: Riacho – Baixa Boi = **7 KM por dia** e Baixa Boi – Poço Fundo = **6 KM por dia** = Total = **13 KM por dia x 4 viagens** (ida-vinda (pegar aluno) + ida-vinda (retorno aluno)) = **Total 52km\dia.**



ITEM 6 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 14,0 KM.

Os trabalhos de medição realizados pela CGU, levou em consideração apenas o roteiro retilíneo entre os povoados São José e Sítio do Lúcio. Na quilometragem aferida não contabilizou a entrada nos povoados, esta que é feita de forma rotineira, diante do difícil acesso as referidas comunidades, quais sejam: Sítio do Lúcio2, Lagoa Grande, Baixa da Onça e Serra Branca.

Estes roteiros estabelecem que o motorista faça entradas em estradas menores e periféricas, nas quais residem alunos que estão regularmente matriculados na Rede Municipal de Ensino, especificamente na Escola Municipal Castro Alves, Povoado São José.

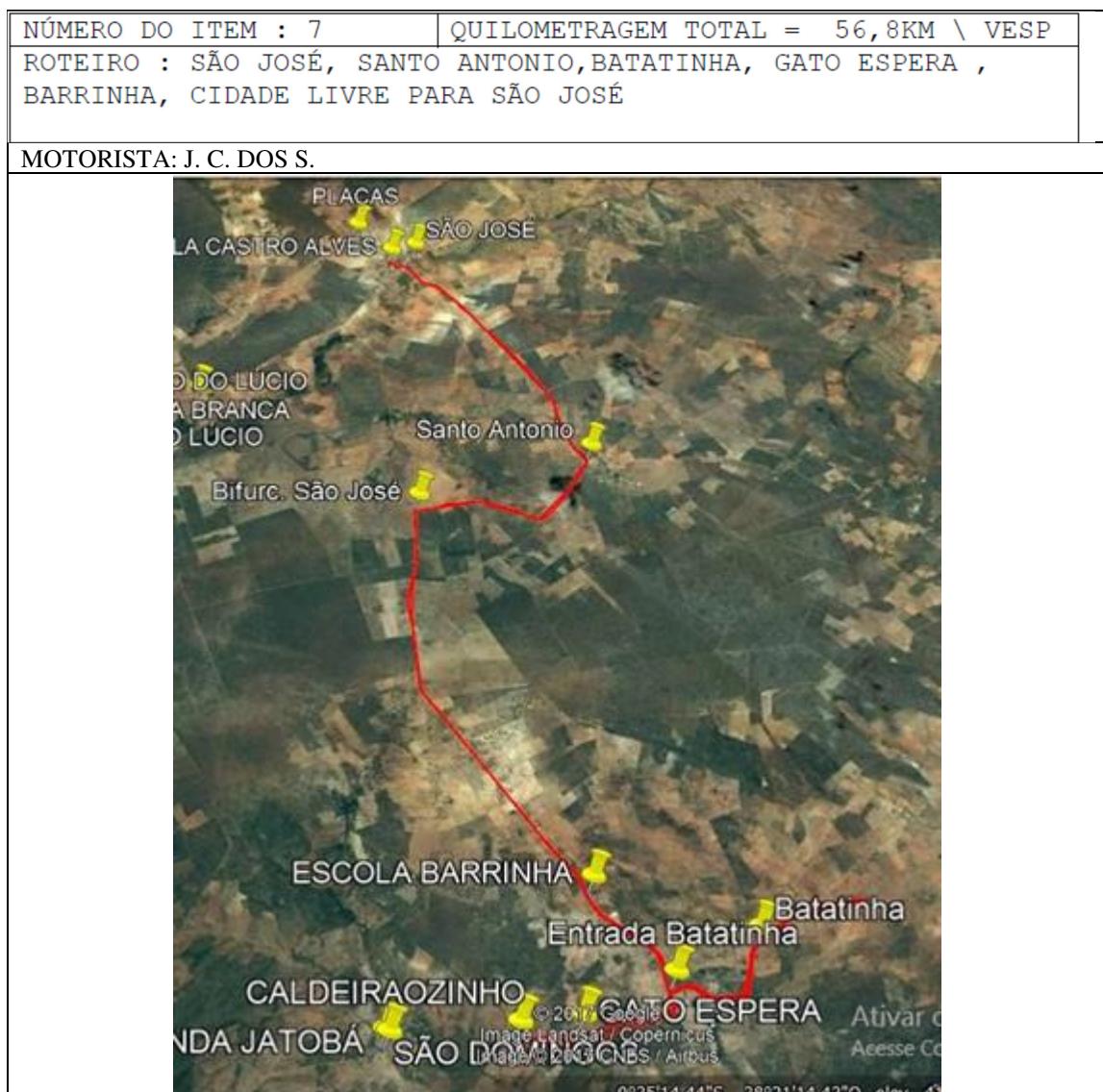
Especificação dos roteiros: Sítio do Lúcio - São José = **18,6 KM por dia**;

Sítio do Lúcio – Lagoa Grande = **13,0 KM por dia**;

Lagoa Grande – Baixa da Onça = **6,0 KM por dia**;

Baixa da Onça – Serra Branca = **9,0 KM por dia**.

Totalizando= **46,6 KM por dia**. (Turno Vespertino).



ITEM 7 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 41,0 KM.

O roteiro verificado pela CGU considerou uma linha reta entre o São José e a Batatinha, mas neste roteiro, conforme demonstrado no mapa acima, o veículo precisa realizar entrada em alguns povoados para o embarque dos alunos, como por exemplo, nos povoados Batatinha, Gato Espera e Barrinha, estas entradas e saídas, não estão somadas nos roteiros analisados pela CGU, e as mesmas alteram consideravelmente a quilometragem total do percurso, pois a cada entrada conta-se a quilometragem 4 viagens, levando-se em consideração a entrada e a saída 2 viagens, uma na ida do aluno a escola e outra na volta do aluno da escola, conforme abaixo:

Roteiros: Barrinha – Gato Espera = **7,9 KM por dia**;

Gato Espera – Batatinha = **8,9 KM por dia**;

Batatinha – Santo Antônio = **26,6 KM por dia**;

Santo Antônio – São José = **13,4 KM por dia**.

Total = 56,8 KM por dia. (Turno Vespertino)



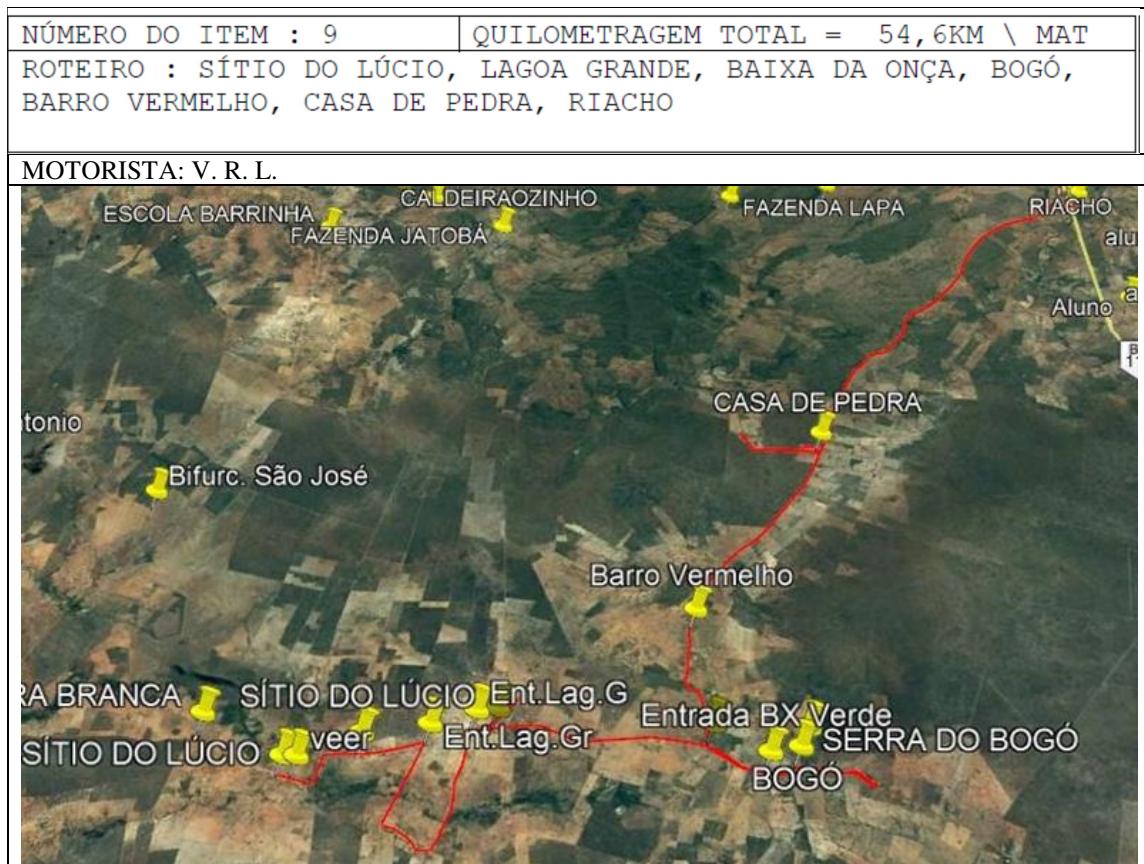
ITEM 8 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 44,0 KM.

Este Roteiro é amplamente conhecido devido à grande dificuldade de acesso, isto porque, é uma área próxima ao Raso da Catarina, existindo estradas que precisam ser trilhadas até chegar ao roteiro do aluno. Este que muitas vezes, no mesmo mês, muda diversas vezes de endereço, passando temporadas com familiares distintos, o que é comum na região, alterando de forma significativa a quilometragem do percurso. A distância entre o povoado São José e o ponto mais distante desta linha é chamado povoado Luiz, equivale a 28 KM, a diferença restante se deve a pequenas entradas e saídas de estradas que não fazem parte da rota principal. Detalhamento:

Roteiros: São José – Placas = **7,8 KM por dia**;

Placas – Grossos = **19,0 KM por dia;**
 Grossos – Poços = **10,2 KM por dia;**
 Poços – Mosquito = **12,8 KM por dia;**
 Papagaio – Luiz = **10,6 KM por dia.**

Total = 60,4 KM por dia. (Turno Vespertino)



ITEM 9 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 43,0 KM.

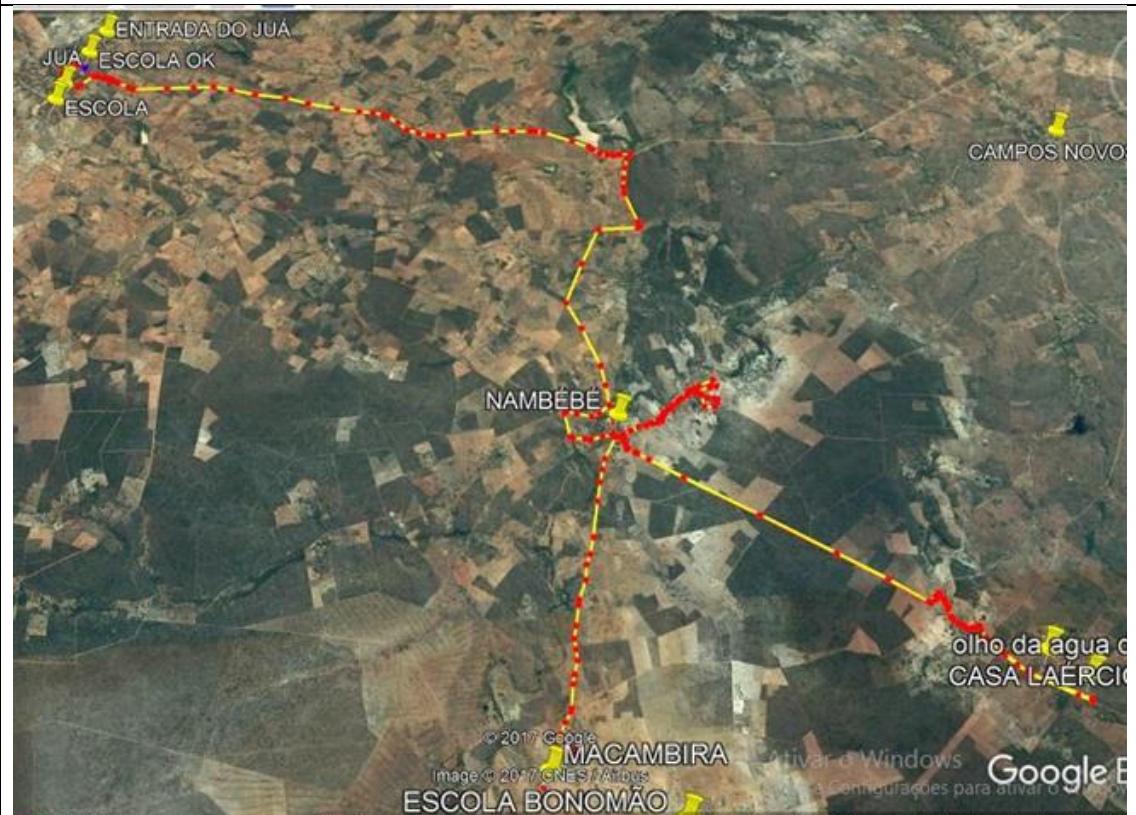
Neste trajeto não foi levado em consideração pela CGU, o roteiro Sítio do Lúcio ao Bogó, uma vez, que existem alunos do Bogó que estudam na Escola Jovino de Carvalho, localizada no Povoado Riacho. Como também a entrada do veículo em estradas vicinais para buscar alunos que moram a mais de 2 quilômetros de distância da rota principal. É bom lembrar que a cada entrada em local cuja distância seja de 2 KM, esta diferença acarretará um acréscimo de 8 KM a mais no trajeto. Vale salientar, o fluxo de alunos que ingressam na escola durante todo o ano letivo justifica muitas vezes diferenças pequenas ou até mesmo grandes na quilometragem durante o curso do ano letivo. Como abaixo especificado:

Roteiros: Bogó – Sítio do Lúcio = **11,0 KM por dia;**
 Sítio do Lúcio – Lagoa Grande = **8,8 KM por dia;**
 Lagoa Grande – Baixa da Onça = **3,6 KM por dia;**
 Baixa da Onça – Riacho = **31,2 KM por dia.**

Total = 54,6 KM por dia. (Turno Matutino)

NÚMERO DO ITEM : 10	QUILOMETRAGEM TOTAL = 61,8 KM \ VESP
ROTEIRO : MACAMBIRA, OLHO D'ÁGUA, NAMBÉBÉ DE BAIXO, NAMBÉBÉ, JUÁ.	

MOTORISTA: J. A. N.



ITEM 10 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 28,0 KM.

Durante a visita e fiscalização da CGU, para este roteiro, não foi analisado a quilometragem até o povoado Macambira, tendo-se o acréscimo de 16 KM, durante o roteiro, assim como, não foi calculada a quilometragem referente a ida ao povoado Nambebé de Baixo, cuja distância do trajeto é 5 KM; somadas as idas e vindas contribuem no aumento de trajeto de 20 KM por dia.

Conforme apontado:

Roteiros:

Macambira – Nambebé = **3,5 KM por dia;**

Nambebé – Nambebé de Baixo = **4,4 KM por dia;**

Nambebé de Baixo – Olho d’água = **6,0 KM por dia.**

Olho d’água – Juá = **17,0 KM por dia.**

- Considerando a ida e volta dos trajetos.

Total = 61,8 KM por dia. (Turno Vespertino)

NÚMERO DO ITEM: 11	QUILOMETRAGEM TOTAL = 63,80 KM \ VESP
ROTEIRO : ARRASTAPÉ, DUAS BARRAS, BX DOS CAMBÕES, ALTO DA ESPORA, RIACHO	
MOTORISTA: P. M. DE S.	

ITEM 11 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 25,0 KM.

Durante a visita e fiscalização da CGU, para este roteiro, não foi analisado a quilometragem em sua totalidade, isto porque, esta rota passa pelas seguintes localidades: Arrastapé, Duas Barras, São Domingos, Baixa dos Cambões, Alto da Espora, Riacho.

Conforme apontado:

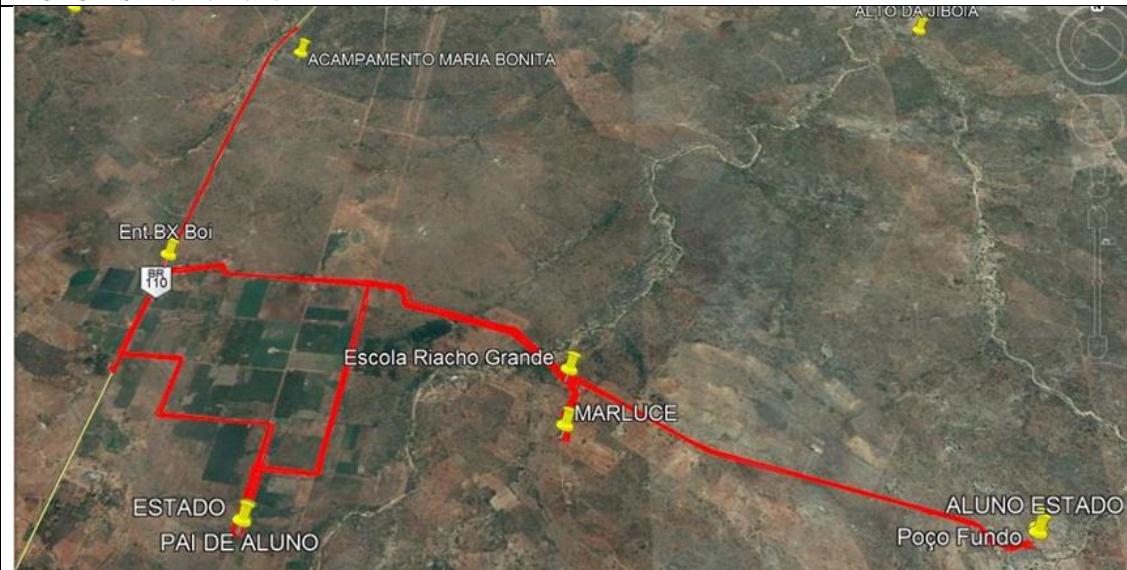
Roteiros:

Arrastapé – Duas Barras = **2,1 KM por dia**;
 Duas Barras – São Domingos = **8,0 KM por dia**;
 São Domingos – Baixa dos Cambões = **9,3 KM por dia**.
 Baixa dos Cambões – Alto da Espora = **6,96 KM por dia**.
 Alto da Espora – Riacho = **5,54 KM por dia**
 Considerando a ida e volta dos trajetos.

Total = 63,8 KM por dia. (Turno Vespertino)

NÚMERO DO ITEM : 12	QUILOMETRAGEM TOTAL = 83,5 KM \ MAT e VESP
ROTEIRO: RIACHO GRANDE, BAIXA DO BOI, IZIDIO, SEM TERRA, FAZ PAULO, POÇO FUNDO.	
Realiza o roteiro Matutino e Vespertino atendendo tanto os alunos do Município quanto da Rede Estadual de Ensino	

MOTORISTA: M. M. L.



ITEM 12 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 14,0 KM.

Neste roteiro o veículo circula, no turno **matutino**, por várias roças onde residem os alunos da rede municipal, fazendo o translado de **ida e volta**.

No turno **vespertino** atende os alunos do estado levando-os até a BR-110, para que eles possam embarcar nos ônibus específicos que atende a rede estadual. O veículo faz esse trajeto de **ida e volta**, conforme os pontos abaixo delineados, considerando a quilometragem de ida e volta nos dois turnos.

TURNO MATUTINO (MUNICIPIO)

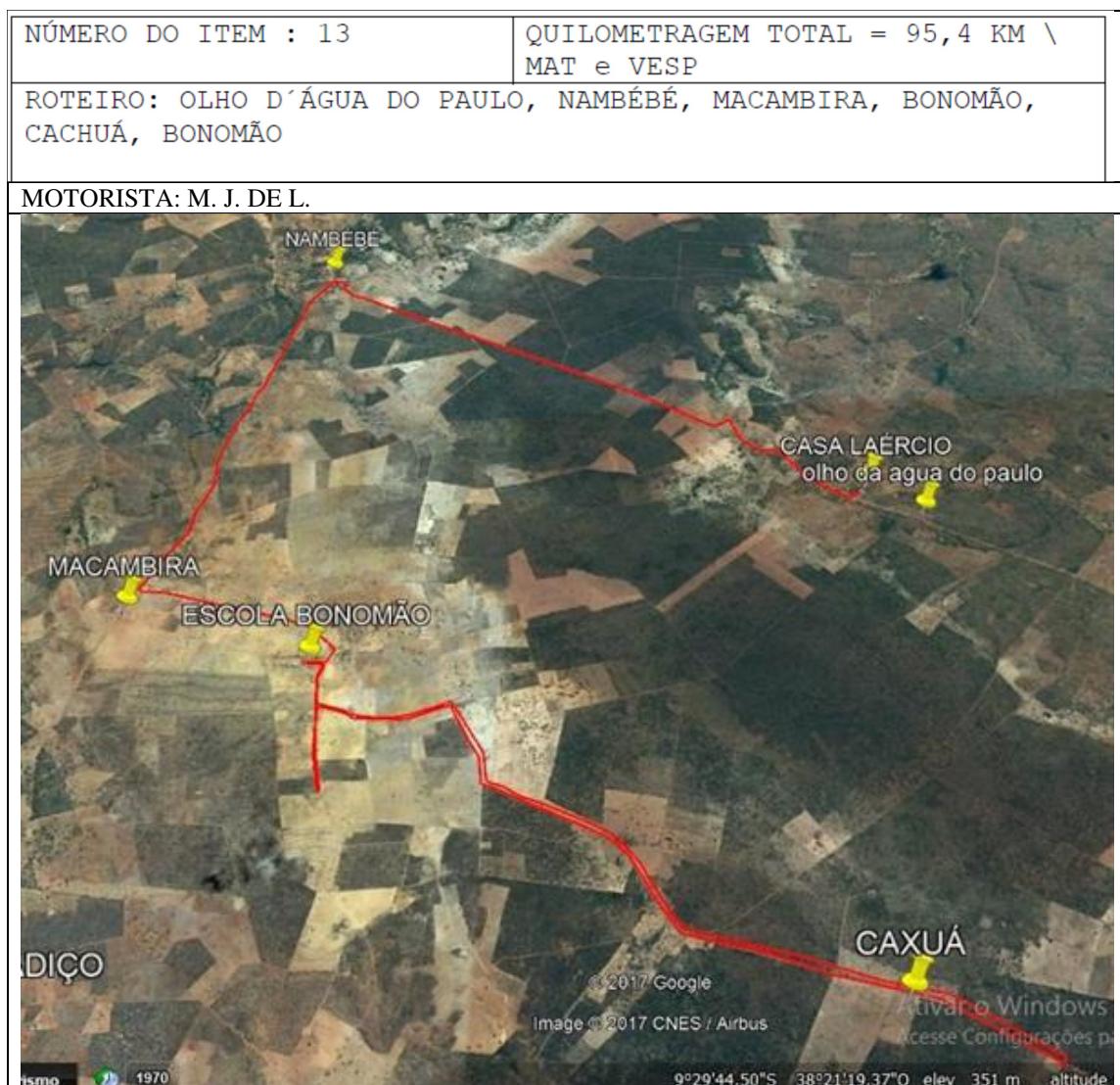
Roteiros: Riacho Grande – Projeto das Flores = **10,6 KM por dia**;
 Projeto das Flores – Fazenda Sr. Paulo = **4,6 KM por dia**;
 Fazenda Sr. Paulo – BR-110 = **7,38 KM por dia**;
 BR-110 – Baixa do Boi = **3,0 KM por dia**;
 Baixa do Boi - Riacho Grande = **10,94 KM por dia**;
Total = 36,52 KM por dia. (Turno Matutino)

TURNO VESPERTINO (ESTADO)

Riacho Grande – Poço Fundo = **7,6 KM por dia**;
 Poço Fundo - Projeto das Flores = **13,2 KM por dia**;
 Projeto das Flores - Fazenda Sr. Paulo = **4,6 KM por dia**;
 Fazenda Sr. Paulo – BR110 = **7,38 KM por dia**;
 BR110 - Baixa do Boi = **3,0 KM por dia**;

Baixa do Boi - Riacho Grande = **11,2 KM por dia;**

Total = 46,98 KM por dia. (Turno Vespertino)



Neste roteiro, a fiscalização da CGU, somente considerou a medição de quilometragem e não levou em consideração que este veículo transporta alunos nos dois turnos, matutino e Vespertino, como também não contemplou a medição dos povoados Olho d'água do Paulo, Nambebé, conforme mapa:

Roteiro:

Olho D`Agua do Paulo – Nambebé = **11,48 KM por dia;**

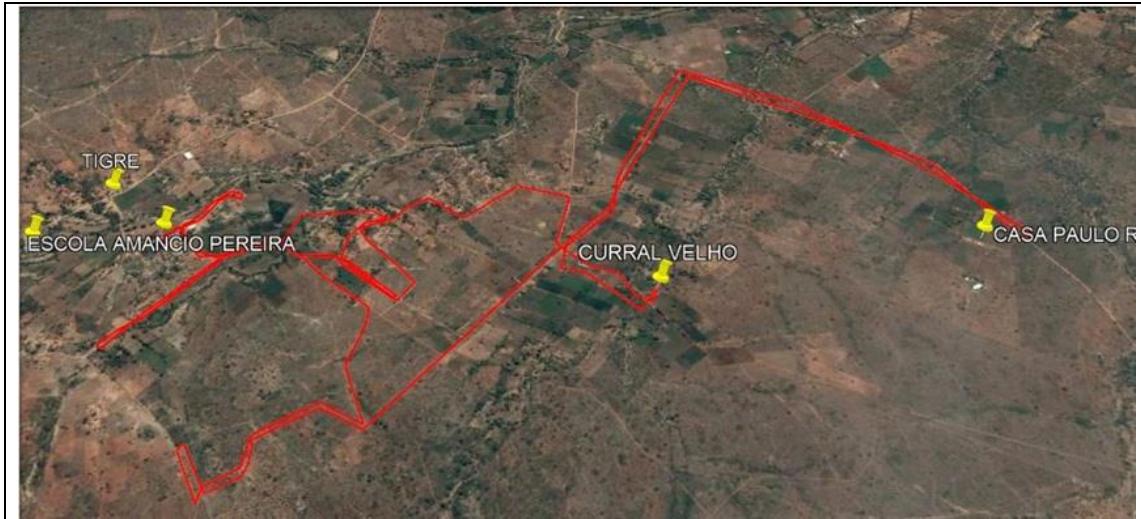
Nambebé - Macambira = **6,9 KM por dia;**

Macambira - Bonomão = **3,4 KM por dia;**

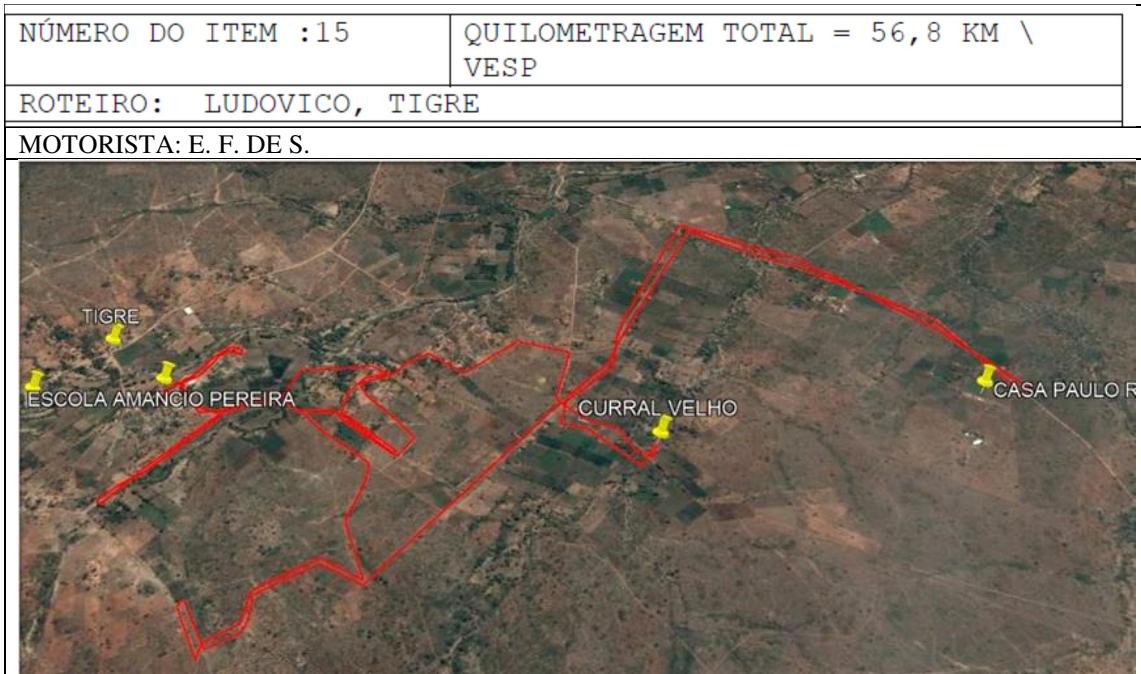
Bonomão – Cachuá = **12,96 KM por dia;**

Cachuá - Bonomão = **12,96 KM por dia;**

Total = 47,7 KM por dia. (por turno/ida e volta), totalizando = **95,4 KM por dia.**



Nesse roteiro houve quatro visitas in locu, para constatar a quilometragem. Em uma das inspeções, a própria diretora e os técnicos da SEDUC fizeram o mesmo trajeto percorrido pelo motorista no momento de retorno com as crianças às suas residências, constatando a distância percorrida em **56,2 KM por dia (ida e volta) no turno matutino.**



Nesse roteiro houve quatro visitas in locu, para constatar a quilometragem. Em uma das inspeções, a própria diretora e os técnicos da SEDUC fizeram o mesmo trajeto percorrido pelo motorista no momento de retorno com as crianças às suas residências, constatando a distância percorrida em **56,8 KM por dia (ida e volta) no turno vespertino.**

NÚMERO DO ITEM: 16	QUILOMETRAGEM 73,7 km\VESP	TOTAL	=
ROTEIRO: RIACHO, MALHADA DA CAIÇARA, LAGOA SECA, RIACHO			

MOTORISTA: A. DA S. R.



Nessa rota temos que considerar que a linha tem como ponto de origem o povoado Riacho. O percurso versava da Malhada da Caiçara, passando pela Lagoa Seca com destino a Escola Jovino de Carvalho, Povoado Riacho, perfazendo 36,85 km por dia, a cada ida e volta, totalizando 73,7 KM por dia.

Roteiro:

Povoado Riacho – Malhada da Caiçara = **14,0 KM por dia**;
 Malhada da Caiçara – Lagoa Seca = **3,2 KM por dia**;
 Lagoa Seca - Povoado Riacho = **19,6 KM por dia**.

Total = 36,85 KM por dia. (Por turno/ida e volta), totalizando = **73,7 KM por dia.**

NÚMERO DO ITEM : 17	QUILOMETRAGEM TOTAL = 56,6 KM \ MAT
ROTEIRO: RIACHO, RIBEIRO1, RIBEIRO2, MANDACARU, RIACHO	
MOTORISTA: F. P. R. S.	



ITEM 17 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 26,0 KM.

Esse trajeto compreende um percurso de 56,6 KM por dia, no turno matutino, ligando os povoados Riacho, Ribeiro1, Ribeiro2, Mandacaru, com destino a Escola Municipal Jovino de Carvalho, no Povoado Riacho, conforme detalhamento abaixo:

TURNO MATUTINO

Roteiro: Riacho – Ribeiro1 = **6,2 KM por dia;**

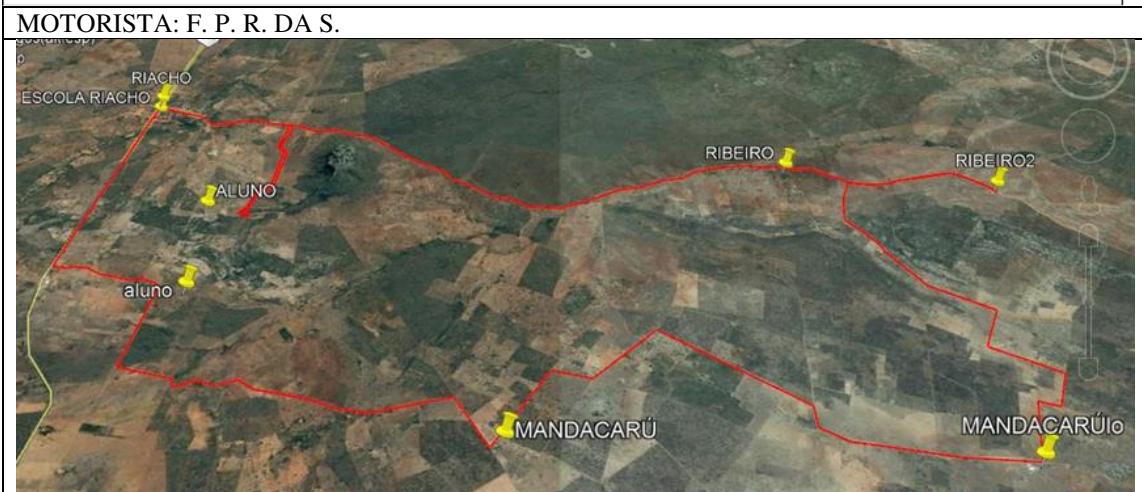
Ribeiro1– Ribeiro2 = **2,8 KM por dia;**

Ribeiro2- Mandacaru = **6,05 KM por dia.**

Mandacaru - Riacho = **13,25 KM por dia.**

Total = 56,6 KM por dia. (Ida e volta) no turno matutino

NÚMERO DO ITEM: 18	QUILOMETRAGEM TOTAL = 59,6KM \ VESP
ROTEIRO: RIACHO, RIBEIRO1, RIBEIRO2, MANDACARÚ, RIACHO	



ITEM 18 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 14,0 KM.

Os alunos atendidos por esse serviço frequentam o Colégio Modelo Luís Eduardo Magalhães na sede do Município, sendo necessário o translado até a BR – 110, no trecho do Povoado Riacho, onde embarcam em outro veículo com destino a sua unidade escolar. Esse percurso compreende os povoados: Riacho, Ribeiro1, Ribeiro2, Mandacaru, Riacho, de acordo com descrição:

TURNO VESPERTINO

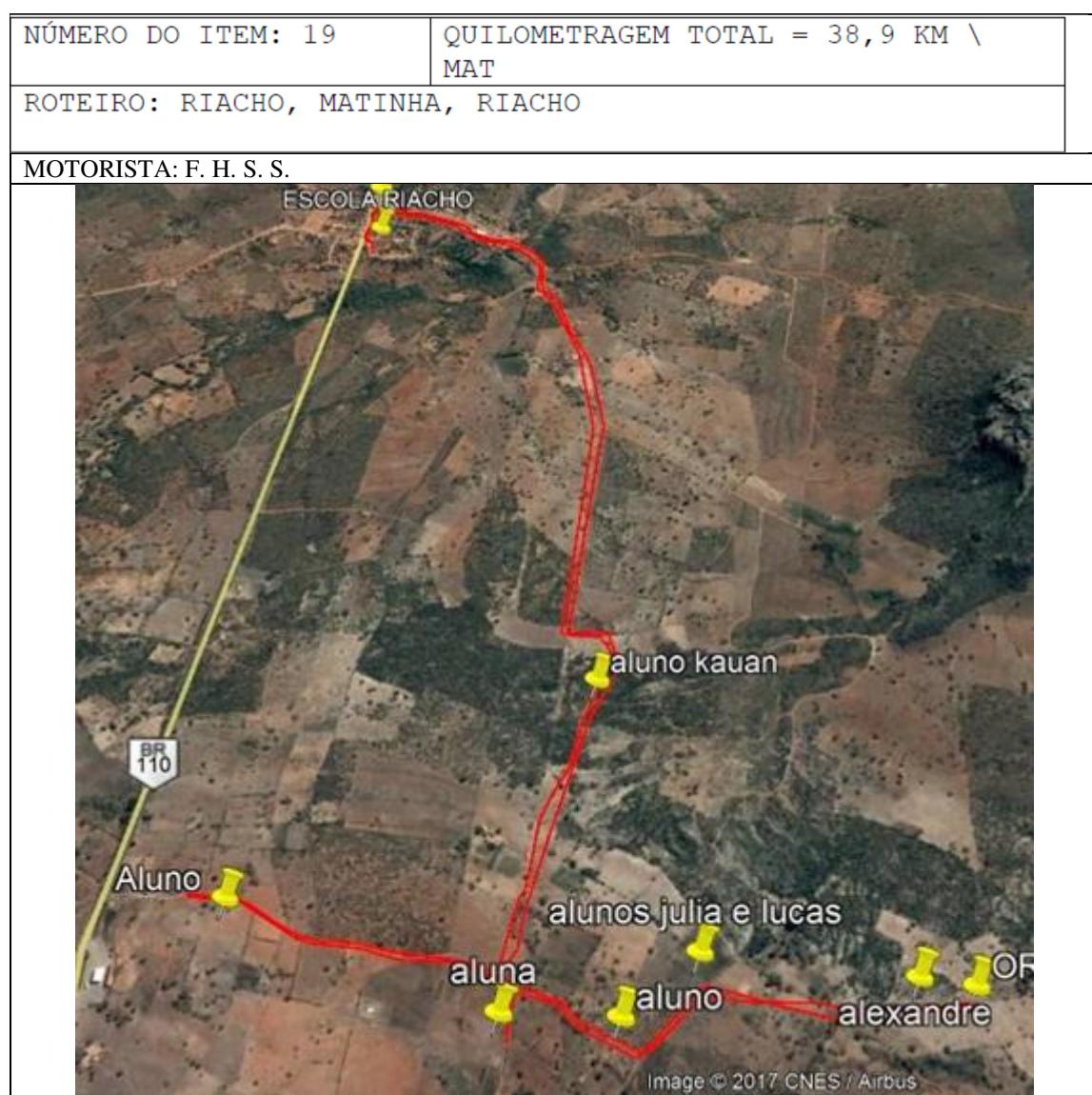
Roteiro: Riacho – Ribeiro1 = 8,3 KM por dia;

Ribeiro1 – Ribeiro2 = 2,36 KM por dia;

Ribeiro2- mandacaru = 6,04 KM por dia.

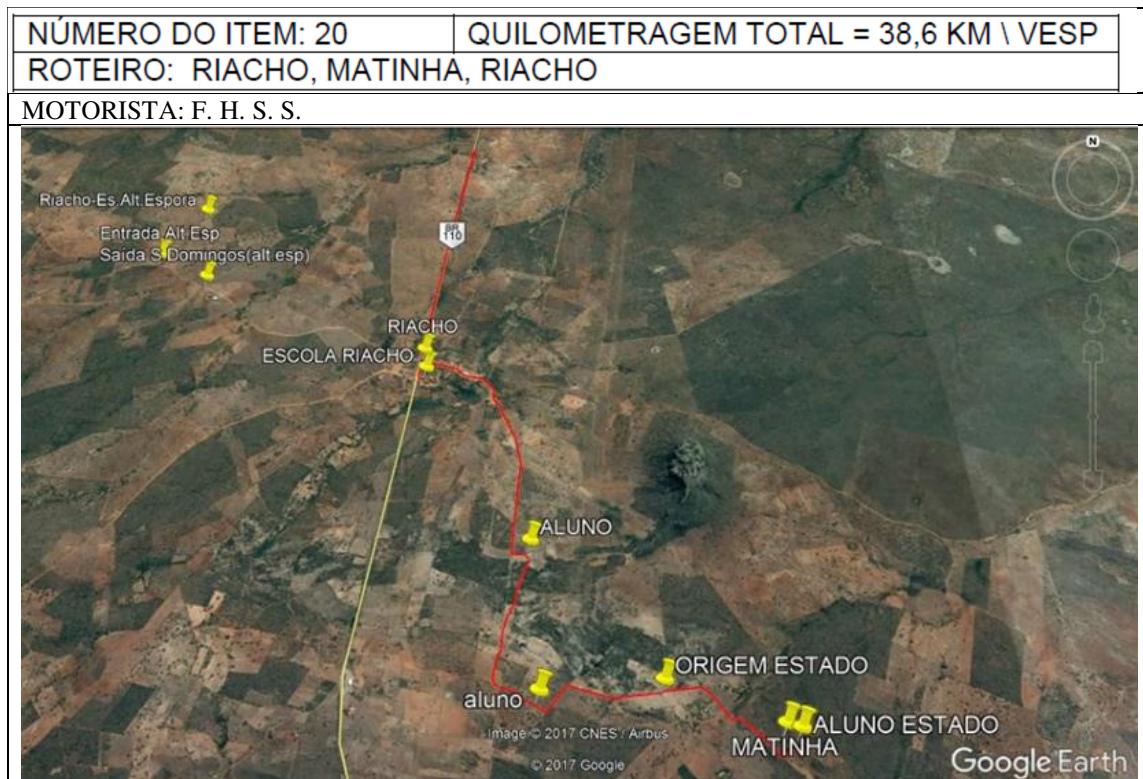
Mandacaru – Riacho = 13,1 KM por dia.

Total = 59,6 KM por dia. (Ida e volta) no turno vespertino.



O roteiro foi refeito pela equipe do transporte escolar juntamente com o motorista para atualização do mesmo e foi verificado que existem outros alunos de outros pontos diferentes

da Fazenda Matinha. Essas localidades, não possuem identificação por se tratar de lugarejos e roças pouco habitadas. A medição equivale ao roteiro de ida e volta, no turno matutino, **totalizando 38,9 KM por dia.**



A equipe do transporte escolar, refez o roteiro juntamente com o motorista para atualização do trajeto e foi verificado que existem outros alunos de outros pontos diferentes da Fazenda Matinha. Essas localidades, não possuem identificação por se tratar de lugarejos e roças pouco habitadas. A medição equivale ao roteiro de ida e volta. No turno **vespertino** atende estudantes regularmente matriculados na rede estadual, levando-os até a BR-110, para que eles possam embarcar em ônibus específicos que os conduzira ao centro da cidade. O veículo faz esse trajeto de **ida e volta**, conforme os pontos especificados abaixo, considerando a KM de ida e volta nos dois turnos.

TURNO VESPERTINO

Roteiro: Riacho – Ribeiro1= 8,3 KM por dia;
 Ribeiro1 – Ribeiro2 = 2,36 KM por dia;
 Ribeiro2- mandacaru = 6,04 KM por dia.
 Mandacaru – Riacho = 13,1 KM por dia.

Total = 59,6 KM por dia. (Ida e volta) no turno vespertino.

NÚMERO DO ITEM : 21	QUILOMETRAGEM TOTAL = 65,74KM \ MAT
ROTEIRO: KM50, BAIXA DO CAMPO ALEGRE, LOGRADOURO, Povoado São Francisco, BOGÓ, SERRA DO BOGÓ, Povoado São Francisco.	

MOTORISTA: O. G. F.



ITEM 21 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 28,0 KM.

Este roteiro contempla diversos povoados, por isso justifica-se a quilometragem constante na planilha. A CGU não considerou que o veículo atende também aos seguintes povoados: km 50, Baixa do Campo Alegre e Logradouro, comunidades estas com distância considerável. Para executar o roteiro o motorista transporta primeiro os alunos residentes nos povoados Logradouro, Baixa do Campo Alegre e KM 50, deixa-os na escola João Francisco Filho localizada no povoado São Francisco e segue rota até os povoados Bogó e Serra do Bogó.

TURNO MATUTINO

Roteiro: São Francisco – KM 50 = 3,6 KM por dia;
 KM 50 – Baixa do Campo Alegre = 3,4 KM por dia;
 Baixa do Campo Alegre - Logradouro = 6,5 KM por dia.
 Logradouro – São Francisco = 7,6 KM por dia.
 São Francisco – Bogó = 5,2 KM por dia.
 Bogó – Serra do Bogó = 0,97 KM por dia.
 Serra do Bogó – São Francisco = 5,6 KM por dia.

Total = 32,87 KM por dia. (Ida e volta) no turno matutino.
 Totalizando = 65,74 KM por dia.

NÚMERO DO ITEM: 22	QUILOMETRAGEM TOTAL = 65,74KM \ VESP
ROTEIRO: KM50, BAIXA DO CAMPO ALEGRE, LOGRADOURO, Povoado SÃO FRANCISCO, BOGÓ, SERRA DO BOGÓ, Povoado SÃO FRANCISCO.	
MOTORISTA: O. G. F.	



ITEM 22 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 28,0 KM.

Este roteiro contempla diversos povoados, por isso justifica-se a quilometragem constante na planilha. A CGU não considerou que o veículo atende também os povoados: km 50, Baixa do Campo Alegre e Logradouro, comunidades estas com distância considerável. Para executar o roteiro o motorista transporta primeiro os alunos residentes nos povoados Logradouro, Baixa do Campo Alegre e KM 50, deixa os na escola João Francisco Filho localizada no povoado São Francisco e segue rota até os povoados Bogó e Serra do Bogó.

TURNO VESPERTINO

Roteiro: São Francisco – KM 50 = 3,6 KM por dia;
 KM 50 – Baixa do Campo Alegre = 3,4 KM por dia;
 Baixa do Campo Alegre - Logradouro = 6,5 KM por dia.
 Logradouro – São Francisco = 7,6 KM por dia.
 São Francisco – Bogó = 5,2 KM por dia.
 Bogó – Serra do Bogó = 0,97 KM por dia.
 Serra do Bogó – São Francisco = 5,6 KM por dia.

Total = 32,87 KM por dia. (Ida e volta) no turno matutino.
 Totalizando = 65,74 KM por dia.

NÚMERO DO ITEM : 23	QUILOMETRAGEM TOTAL = 52,6KM \ MAT
ROTEIRO: RIACHO , SEM TERRA, RIACHO, FAZENDA LAPA1, FAZENDA LAPA2, ALTO DA ESPORA, TIRIRICA, ALTO DA ESPORA	
MOTORISTA: M. M. DOS S.	



ITEM 23 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 32,0 KM.

Nesta rota, a CGU considerou apenas a medição de um turno. Vale salientar que esse veículo trabalha os dois turnos, matutino e vespertino. Faz-se referência somente ao trajeto que compreende os povoados Alto da Espora e Riacho, porém existem outras localidades que integram este roteiro, como: Acampamento dos Sem Terra (BR-110), Fazenda Lapa1, Fazenda Lapa2 e Tiririca, oferecendo a este item um roteiro complexo e justificando a quilometragem diária ida e volta.

TURNO MATUTINO

Roteiro:

Riacho – Acampamento dos Sem Terra = 2,3 KM por dia;
 Acampamento dos Sem Terra – Fazenda Lapa 1 = 6,03 KM por dia;
 Fazenda Lapa 1 – Fazenda Lapa 2 = 1,7 KM por dia.
 Fazenda Lapa 2 – Alto da Espora = 6,00 KM por dia.
 Alto da Espora – Tiririca1 = 2,8 KM por dia.
 Tiririca1 – Tiririca 2 = 5,85 KM por dia.
 Tiririca 2 – Alto da Espora = 1,6 KM por dia.

Total = 26,3 KM por dia. (Ida e volta) no turno matutino.

Totalizando = 52,6 KM por dia.

NÚMERO DO ITEM: 23	QUILOMETRAGEM TOTAL = 24KM \ VESP
ROTEIRO: RIACHO, ALTO DA ESPORA (próximo ao Tiririca 1).	
MOTORISTA: M. M. DOS S.	



ITEM 23 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 32,0 KM.

Esse roteiro é realizado pelo mesmo motorista, turno vespertino, fazendo o trajeto do povoado Riacho ao Alto da Espora próximo ao Tiririca 1, percorrendo 24km por dia.

TURNO VESPERTINO

Roteiro:

Tiririca1 – Riacho = 12,0 KM por dia;
 Riacho – Tiririca 1 = 12,0 KM por dia.

Total = 24,0 KM por dia. (Ida e volta) no turno vespertino.

NÚMERO DO ITEM : 24	QUILOMETRAGEM TOTAL = 41,4 KM \ MAT
ROTEIRO : RIACHO GRANDE, MURIÇOCAS, POÇO FUNDO (Atende alunos do município e estado)	
MOTORISTA: I. G. L.	



ITEM 24 – No cálculo da quilometragem feita pela CGU, encontrou-se: 6,0 KM.

Nesta rota, a CGU considerou apenas a rota Riacho Grande/ Poço Fundo. Vale salientar que esse veículo realiza o transporte também dos alunos da Rede Estadual de Ensino, fazendo em verdade, uma rota muito superior, uma vez que este roteiro estão abrangidos também as localidades: Muriçoca, Lajinha, Lagoa do Rancho, Baixa do Boi.

TURNO VESPERTINO

Roteiro:

Riacho Grande – Muriçoca = 4,8 KM por dia;
Muriçoca – Lajinha = 4,6 KM por dia.
Lajinha – Lagoa do Rancho = 3,9 KM por dia.
Lagoa do Rancho – Riacho Grande = 5,8 KM por dia.
Riacho Grande – Poço Fundo = 3,5 KM por dia.
Poço Fundo – Baixa do Boi = 6,8 KM por dia.
Baixa do Boi – BR 110 = 1,2 KM por dia.
BR 110 – Poço Fundo = 6,2 KM por dia.
Poço Fundo – Riacho Grande = 4,6 KM por dia.

Total = 41,4 KM por dia. (Ida e volta) no turno vespertino.

Entende-se que o transporte é o único meio de dar a população rural em idade escolar oportunidades de educação equitativa as que são oferecidas à população urbana. Pode-se então dizer que a falta de transporte corresponde a uma discriminação de uma população em relação à outra. Por isso, o Município de Paulo Afonso procura atender a toda população em idade escolar e proporciona o acesso e a permanência do aluno, independentemente da localização onde ele reside.

As possíveis diferenças encontradas pela CGU e o que foi de fato constatado pela Secretaria de Educação, se justificam diante do extremo esforço da Administração Pública em oferecer o devido acesso a estes alunos, uma vez que, conforme exaustivamente demonstrado neste relatório, faz as referidas coletas dos alunos em localidades que muitas vezes não há sequer asfalto ou calçamento público, estas que são localidades rurais com mínimo acesso.

A considerável diferença entre as quilometragens se justificam, quando aplicadas ao caso concreto, ou seja, a partir do momento que refazemos as rotas com todas as peculiaridades e percalços que são encontrados diariamente nesse transporte público. Por fim, importante salientar ainda que com o constante reordenamento da rede de ensino, o número de aluno sofre diversas mudanças durante todo o período letivo, em virtude de, por exemplo, transferências de alunos, remanejamentos e possíveis desistências e evasão, que necessariamente alteram as rotas, com os devidos acréscimos ou diminuições que se revelam importantes no momento de uma fiscalização.”

Análise do Controle Interno

Antes de analisar a resposta item a item, cabe esclarecer que as declarações assinadas pelos motoristas e anexadas à resposta do gestor, contestando as medições feitas pela equipe da CGU, não serão levadas em consideração, diante do fato de que são declarações colhidas após trabalho de campo da equipe de fiscalização, realizadas num contexto que envolveu apenas a Contratante e os subcontratados. Inclusive algumas dessas declarações contradizem até mesmo alguns controles realizados pelo responsável pelo Transporte Escolar em Paulo Afonso/BA.

Item 1 - Açude/Salgadinho/Juá

Este roteiro, além de ter sido medido pela equipe de fiscalização, teve sua quilometragem confirmada pelo mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pelo responsável pelo Transporte Escolar, num total de 13,7 km, ou seja, 27,4 km/dia, por turno, incluindo ida e volta.

Item 2 - Bogó / Baixa Da Onça, Lagoa Grande / Sítio do Lúcio

O gestor alega que a equipe de fiscalização não considerou os povoados de Barro Vermelho, Serra Branca e Baixa Verde. Entretanto o percurso contratado foi: Bogó/Baixa da Onça/Lagoa Grande/Sítio do Lúcio. Além disso, existe outro percurso, realizado pelo mesmo motorista, que abrange Serra Branca, e outros que abrangem Baixa Verde e Barro Vermelho, realizados por outros motoristas.

Se houve alterações no objeto contratado (mudança de roteiros), isso deve se refletir necessariamente em alterações contratuais.

Item 3 - BOGO / Baixa Da Onça/Lagoa Grande / Sítio do Lúcio

O gestor alega que a equipe de fiscalização não considerou os povoados de Barro Vermelho, Serra Branca e Baixa Verde. Entretanto o percurso contratado foi: Bogó/Baixa da Onça/Lagoa Grande/Sítio do Lúcio. Além disso, existe outro percurso, realizado pelo mesmo motorista, que abrange Serra Branca, e outros que abrangem Baixa Verde e Barro Vermelho, realizados por outros motoristas.

Se houve alterações no objeto contratado (mudança de roteiros), isso deve se refletir necessariamente em alterações contratuais.

Item 4 - Baixa do Boi / A M Bonita, Izídio / Riacho

Este roteiro, além de ter sido medido pela equipe de fiscalização, teve sua quilometragem (14 km) por turno, incluindo ida e volta, confirmada formalmente pelo próprio motorista da linha, em 21 de março de 2017. Mapa atualizado de roteiros disponibilizado pela SEDUC também confirma essa quilometragem.

Item 5 - Riacho Grande / Baixa Do Boi, Izídio / Riacho

Este roteiro, além de ter sido medido pela equipe de fiscalização, teve sua quilometragem de 20 km por turno, incluindo ida e volta, confirmada pelo mapa atualizado de roteiros disponibilizado pela SEDUC.

Item 6 - Sítio do Lúcio / São José

Segundo o gestor, a medição realizada pela CGU levou em consideração apenas o roteiro retilíneo entre os povoados São José e Sítio do Lúcio, e não considerou entradas de outros povoados como Sítio do Lúcio 2, Lagoa Grande, Baixa da Onça e Serra Branca. Só para chamar a atenção, o percurso que deveria ser considerado pelo CGU, segundo o gestor, abrangeia localidades posteriores a Sítio do Lúcio. Nesse sentido, o percurso não está corretamente definido. Portanto deveria haver uma alteração contratual para ajustá-lo. O percurso deve traduzir todo o trajeto, indicando origem e destino, incluindo todos os povoados entre estes.

Além disso, o mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pela SEDUC, aponta o percurso com exatos 6,9 km, ou seja, 14 km por turno, incluindo ida e volta.

Item 7 - São José / Santo Antônio, Batatinha, Gato Espera Para São José

Este roteiro foi medido considerando todas as entradas de povoado. Inclusive, no dia dessa medição, o responsável pelo Transporte Escolar na SEDUC acompanhou a equipe de fiscalização do início ao fim do roteiro e em nenhum momento questionou a medição da equipe.

Item 8 - São José / Grossos, Poços, Mosquito, Papagaio, Luiz / SÃO JOSE

O mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pela SEDUC, aponta o percurso com exatos 21,5 km, ou seja, 43 km por turno, incluindo ida e volta.

Item 9 - SITIO DO LUCIO / Lagoa Grande, Baixa Da Onça, Bogo / RIACHO

As informações prestadas pelo gestor contradizem o próprio controle da SEDUC. Por exemplo: o gestor informa que do Sítio do Lúcio até a Lagoa Grande são 8,8 km/dia, contudo o mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pela SEDUC, aponta 700 metros. Se essa diferença de 8,1 km for diminuída da quilometragem total apontada pela SEDUC (54,6 km/dia), acha-se um resultado bem próximo daquele medido pela equipe de fiscalização (43 km/dia).

Item 10 - Olho D'agua do Paulo / Nambebé / Juá

Este roteiro, além de ter sido medido pela equipe de fiscalização, teve sua quilometragem confirmada pelo mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pelo responsável pelo Transporte Escolar, num total de 14,5 km, ou seja, 29 km/dia, por turno, incluindo ida e volta.

O roteiro não inclui o povoado de Macambira.

Item 11 - Arrastapé / São Domingos, Alto Da Espora, Tiririca / Riacho

Este roteiro, além de ter sido medido pela equipe de fiscalização, teve sua quilometragem (25 km) por turno, incluindo ida e volta, confirmada formalmente pelo próprio motorista da linha em 21 de março de 2017.

Item 12 - Baixado Boi / Riacho Grande

Este roteiro, além de ter sido medido pela equipe de fiscalização, teve sua quilometragem confirmada pelo mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pelo responsável pelo Transporte Escolar, num total de 3,3 km, ou seja, 6,6 km/dia, por turno, incluindo ida e volta. O percurso contratado não inclui os povoados de Poço Fundo e Projeto das Flores.

O povoado de Poço Fundo fica a 3 km de Riacho Grande, daí a descrição do roteiro não poder abranger somente parte do percurso, excluindo o ponto final do trajeto.

Item 13 - Bonamão/Cachuá

Segundo o gestor, a medição da equipe de fiscalização não contemplou a medição dos povoados Olho d'água do Paulo, Nambebé. Contudo o roteiro contratado foi Bonamão/Cachuá, portanto não inclui esses povoados.

Só para se ter uma ideia, Olho d'água do Paulo, segundo argumentação do gestor, fica a 21,78 km de Bonamão. Ou seja, o roteiro foi definido excluindo pontos extremos do percurso. Então o objeto executado não corresponde ao contratado.

O mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pela SEDUC, aponta o percurso Bonamão/Cachuá com exatos 3,1 km, ou seja, 6,2 km/dia por turno, incluindo ida e volta.

Item 14 - Ludovico/Tigres

Planilha de Cadastro de Transporte Escolar, documento onde a SEDUC controla informações sobre alunos que usam o transporte, informações sobre motoristas e linhas, registra o percurso de Ludovico a Tigres no total de 16 Km, ou seja, 32 km por turno, incluído ida e volta.

Item 15 - Ludovico/Tigres

Planilha de Cadastro de Transporte Escolar, documento onde a SEDUC controla informações sobre alunos que usam o transporte, informações sobre motorista e linhas, registra o percurso de Ludovico a Tigres no total de 16 Km, ou seja, 32 km/dia por turno, incluído ida e volta.

Item 16 - Saída do Riacho Para Malhada da Caiçara/Riacho

O mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pela SEDUC, aponta o percurso Ribeiro/Riacho com exatos 13,4 km, ou seja, 26,8 km/dia por turno, incluindo ida e volta.

Item 17 - Mandacaru/Ribeiro/Riacho

O percurso do Mandacaru até o Riacho são 13,25, o que totaliza 26,5 km/dia por turno, incluindo ida e volta.

Item 18 – Ribeiro/Riacho

O mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pela SEDUC, aponta o percurso Ribeiro/Riacho com exatos 6,9 km, ou seja, 13,8 km/dia por turno, incluindo ida e volta.

Item 19 - Saída do Riacho Para Matinha / Riacho

Este roteiro foi rigorosamente medido, tendo a equipe de fiscalização ido até o último ponto de passagem do veículo, o qual foi, inclusive, confirmado por moradores da região.

Item 20 - Saída do Riacho Para Matinha / Riacho

Este roteiro foi rigorosamente medido, tendo a equipe de fiscalização ido até o último ponto de passagem do veículo, o qual foi, inclusive, confirmado por moradores da região.

Item 21 – São Francisco/Bogó 1/Serra do Bogó/São Francisco

O roteiro foi medido pela equipe de fiscalização, cujo resultado foi de 28 km/dia, por turno, incluindo ida e volta.

Item 22 - São Francisco/Bogó 1/Serra do Bogó/São Francisco

O roteiro foi medido pela equipe de fiscalização, cujo resultado foi de 28 km/dia, por turno, incluindo ida e volta.

Item 23 – Riacho/Alto da Espora

O mapa atualizado de roteiros, disponibilizado pela SEDUC, aponta o percurso Riacho/Alto da Espora com 8,0 km, ou seja, 16 km/dia por turno, incluindo ida e volta, totalizando 32 km/dia os dois turnos.

Item 24 – Riacho Grande/Poço Fundo

Este roteiro, além de ter sido medido pela equipe de fiscalização, o Setor de Transporte Escolar disponibilizou mapa de roteiros atualizado (2017), onde constam exatos 3 km/dia, ou seja, 6 km por turno, incluindo ida e volta.

Convém destacar que o responsável pelo Setor de Transporte Escolar de Paulo Afonso/BA acompanhou a equipe de fiscalização durante a medição de boa parte desses roteiros sem que, em momento algum, tenha chamado a atenção da equipe para qualquer inconsistência nessas medições.

Entende-se o esforço descrito pelo gestor no sentido de oferecer o transporte escolar a todos que necessitem do serviço nos mais longínquos lugares, incluindo aqueles de difícil acesso.

Contudo, faz-se necessário que objeto licitado e respectivamente contratado esteja definido clara, objetiva e corretamente. Se durante o ano letivo há uma população discente flutuante, é fato que o gestor deverá promover os ajustes necessários para atender a essa população.

Dessa forma, os ajustes realizados no objeto devem refletir em alterações contratuais em nome da legalidade, da transparência, facilitando o processo de fiscalização dos órgãos de controle.

A resposta apresentada pelo gestor aos fatos apontados pela equipe de fiscalização, na maioria dos casos, revela a descrição de roteiros totalmente divergente daquela que consta do termo de referência que foi objeto da licitação e posterior contratação.

Pode até ser que a quilometragem contratada esteja, de fato, sendo executada, como alega o gestor, mas as informações por ele apresentadas não podem ser validadas pela equipe de fiscalização em função das divergências decorrentes do objeto formalmente contratado e daquele efetivamente executado (segundo o gestor).

Cabe ainda ressaltar que, durante o período de fiscalização, a equipe, em momento algum, foi informada dessas divergências, o que, de fato, acaba impactando nos resultados da fiscalização.

De qualquer forma, independentemente ou não da validação das justificativas do gestor, os fatos aqui apontados não impactam financeiramente os cofres municipais, uma vez que o prejuízo decorrente do superfaturamento em decorrência da intermediação ilegal dos serviços de transporte escolar subsiste. Ou seja, ainda que as informações apresentadas aqui pelo gestor fossem validadas, isso não anularia o prejuízo apontado na Constatação 2.1.2 deste relatório.

2.1.4. Frota de veículos utilizados no transporte escolar em condições precárias, em desacordo com o Contrato nº 445/2010 e com a Lei nº 9503/97, expondo os estudantes a elevados riscos.

Fato

Na avaliação da frota de veículos que a empresa José Carlos dos Santos Transportes - ME, CNPJ 00.405.724/000-15, também conhecida como Santur, disponibiliza por meio de subcontratados ao município de Paulo Afonso/BA para execução dos serviços de transporte escolar, comprovou-se a existência de veículos inadequados para o serviço, circulando em condições precárias, em desacordo com o Contrato nº 445/2010 firmado com a prefeitura, conforme previsto no Termo de Referência, e com a Lei 9.503/97, Código Brasileiro de Trânsito, artigo 136.

Segundo o artigo 136 da Lei 9.503/97, os veículos utilizados devem obedecer a alguns requisitos mínimos para o exercício das atividades, tais como pintura de faixa horizontal na cor amarela com o dístico ESCOLAR nas partes laterais e traseira da carroçaria, equipamento registrador de velocidade e tempo, lanternas de luz branca, fosca ou amarela, cintos de

segurança em número igual à lotação e outros equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

Na visita à sede da empresa Santur e nas visitas realizadas a várias escolas municipais entre os dias 21 a 23 de março de 2017, observou-se a utilização de veículos em precário estado de conservação e inadequados ao uso no transporte escolar, sem cintos de segurança, muitos sem pintura de faixa lateral e com pneu careca. A título exemplificativo, seguem as fotos abaixo:



Fotos – Ônibus de placa JOZ-3114, que faz o roteiro SÃO JOSÉ X GROSSOS X POÇOS X MOSQUITO X PAPAGAIO X LUIZ X SÃO JOSÉ, com danos na carroceria e pneu careca. Paulo Afonso/BA, 21 a 23 de março de 2017.

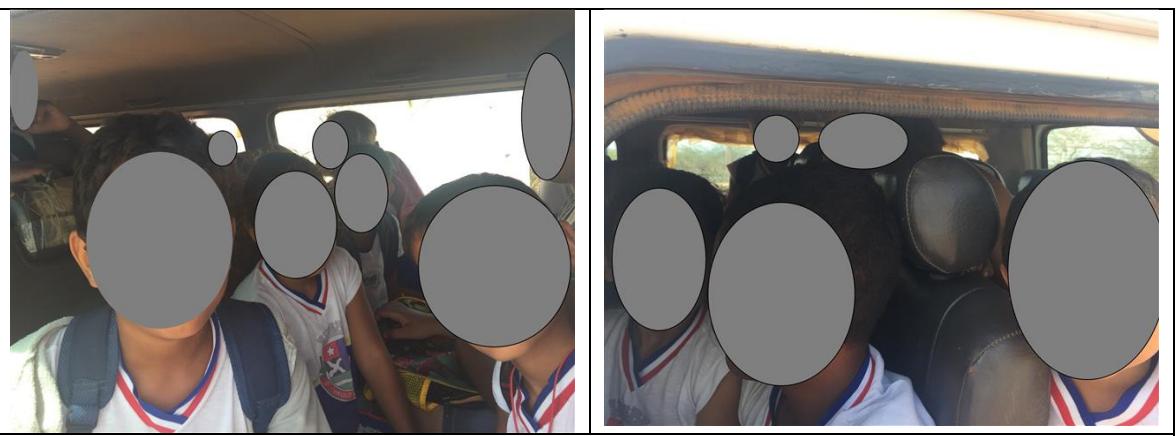


Fotos – Ônibus de placa LNI-3902, que faz o roteiro BTN X PRAINHA X LOTEAMENTO BOA ESPERANÇA, com danos na carroceria e pneu careca. Paulo Afonso/BA, 21 a 23 de março de 2017.

Constatou-se também a situação de uma VAN transportando um número de crianças além da capacidade do veículo e em evidente exposição das crianças ao risco. No veículo onde somente caberiam doze pessoas, foram contatadas pela equipe de fiscalização 26 pessoas, incluindo-se a professora, a motorista e a auxiliar, sendo a maioria crianças. Ou seja, o número de pessoas era mais que o dobro da capacidade do veículo.



Fotos – Vista externa da van de placa MUG-3766, que faz o roteiro BAIXA DO BOI X RIACHO GRANDE. Paulo Afonso/BA, 21 a 23 de março de 2017.



Fotos – Vista interna da van de placa MUG-3766, que faz o roteiro BAIXA DO BOI X RIACHO GRANDE, com lotação superior à permitida. Paulo Afonso/BA, 21 a 23 de março de 2017.

Tal situação de irregularidade na execução do serviço de transporte é consequência de todo o problema descrito nas constatações relacionadas às licitações realizadas no município em face da mera intermediação do serviço contratado com empresa Santur sem a devida fiscalização pela prefeitura.

Ressalta-se que os proprietários/condutores dos veículos são cidadãos humildes das localidades atendidas, subcontratados pela empresa intermediadora beneficiada pela Prefeitura em licitação irregular por meio de operação desvantajosa para o Município.

Os motoristas e veículos que prestam o serviço de transporte escolar à Prefeitura são os mesmos há muitos anos.

A empresa intermediadora se mantém no município recebendo os lucros do contrato, e os prestadores de serviços efetivos e seus veículos são sempre os mesmos, num ciclo nocivo que perpetua a situação de precariedade na execução do transporte escolar municipal.

Em consulta à base de dados do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, constatou-se que os veículos que prestam o serviço de transporte escolar em Paulo Afonso/BA têm tempo médio de uso em torno de 20 anos, sendo que há veículos com idade de até 55 anos de uso.

E, quanto mais antigo o veículo, maior a possibilidade de ocorrência de defeitos mecânicos, quebra de peças, deterioração mais profunda da funilaria e, consequentemente, maior desconforto e completa insegurança na condução dos escolares, expondo os estudantes a elevados riscos.

No Termo de Referência da licitação que deu origem ao Contrato, no item 5.19, folha do 176 do processo de licitação, há previsão também de que o vencedor da licitação deve providenciar um seguro para proteção adicional a danos materiais a bens de terceiros e danos pessoais a terceiros e aos ocupantes do veículo. Tal seguro não existe para nenhum dos veículos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para este 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 Parte 2

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

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

2.2.1. Irregularidades no processo licitatório referente ao Pregão Presencial nº 0173/2010 para contratação de serviços de transporte escolar.

Fato

Foi analisado o Pregão Presencial nº 0173/2010, Processo Administrativo nº 1474/10, de 10 maio de 2010, para a contratação de serviços de transporte escolar, por meio de locação de veículos com motoristas. O referido pregão visou efetivar contratação para suprir as necessidades do município de Paulo Afonso/BA, incluindo transporte de professores, alunos, funcionários e transporte de materiais da Secretaria de Educação do município. O valor estimado no orçamento para a contratação foi de R\$ 6.073.655,28. A partir dessa licitação, o Município firmou o Contrato nº 445/2010, em 09 de agosto de 2010, com a empresa José Carlos dos Santos Transportes – ME, CNPJ nº 00.405.724/0001-15, nome fantasia Santur, pelo valor global de R\$ 5.324.270,16.

Na análise dessa licitação, foram identificadas diversas irregularidades, a saber: definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento; ausência da devida pesquisa de mercado para elaboração composição dos custos unitários; divulgação ineficiente e publicidade restrita do edital da licitação; exigência de selo de Declaração de Habilitação Profissional – DHP nos documentos contábeis restringe a competitividade; e exigência de visita técnica no edital restringindo a competitividade de potenciais prestadores de serviços de transporte escolar.

a) Definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento.

A prefeitura realizou a licitação para contratação de serviço de transporte escolar por preço global, num único lote, dividindo o objeto apenas por itens de tipo de veículos, porém não dividiu ou agrupou as rotas em lotes, o que permitiria maior competitividade e adequação ao mercado local, descumprindo o art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8666/1993 e a Súmula nº 247/2004 do Tribunal de Contas da União – TCU, restringindo a competitividade do certame.

“SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não disponha de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

De forma mais específica, o TCU, por meio do Acórdão nº 8.338/2011 – 1ª Câmara, ao julgar uma contratação de transporte escolar realizada por um município cearense, determinou a realização de nova licitação para este objeto, devendo “*adotar na elaboração do referido edital as seguintes disposições:*

- a) possibilidade de contratação dos serviços junto à pessoa física ou jurídica;*
- b) prestação dos serviços através de rotas individualizadas;*
- c) pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS;*
- d) exigência de comprovação por parte do prestador dos serviços na data da assinatura do contrato da propriedade dos veículos a serem utilizados;*
- e) exigência da realização de inspeção veicular para fins de comprovação da adequação dos veículos às normas do Código de Trânsito Brasileiro, notadamente quanto à exigência de segurança dos passageiros, mediante produção de laudos por parte da prefeitura;*
- f) exigência para condução do veículo por profissional devidamente habilitado durante toda a vigência do contrato;*

g) determinação expressa da proibição da subcontratação total e/ou parcial nos moldes da Lei de Licitações". (original sem grifo)

Conforme esses normativos, os serviços a serem contratados pela Administração deveriam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, devendo a licitação ser efetuada com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e com a ampliação da competitividade, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto.

No caso analisado, o objeto, constituído de 106 roteiros, contemplando 5.691 km diários, não foi dividido em lotes, fato que não foi justificado tecnicamente no processo. A licitação por lotes facilitaria a ampla participação de licitantes que, mesmo não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam dispor de condições para executar determinado lote ou lotes de roteiros.

b) Ausência da devida pesquisa de mercado para elaborar a composição dos custos unitários.

Não houve a competente pesquisa de preços ou justificativa para subsidiar o orçamento de referência elaborado pela Prefeitura. Apesar de o processo trazer um orçamento do serviço nas folhas quatro a catorze, não foi identificado no processo a competente pesquisa de mercado ou justificativa dos preços que lastreassem os preços de referência adotados para elaboração do referido orçamento.

As contratações públicas, sejam decorrentes de procedimento licitatório ou de contratação direta, devem ser precedidas de pesquisa de preços. Tanto a Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III) exigem a elaboração do orçamento estimado, cujo objetivo é a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

Assim, ao elaborar o processo de licitação, a prefeitura deveria proceder a realização de pesquisa de preços de mercado para a elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários. Isso porque a utilização de preços acima do mercado e/ou preços muito menores que o mercado pode comprometer o resultado da licitação.

c) Divulgação ineficiente e publicidade restrita do edital da licitação.

O aviso da realização do Pregão Presencial nº 0173/2010 foi veiculado apenas no Diário Oficial do Município (folha 088 do processo).

A divulgação formal, materializada por meio de chamamentos ou avisos em jornais de circulação e diários oficiais (impressos ou eletrônicos), constitui a base para a adequado princípio da publicidade do certame, especialmente em licitações de grande vulto como as dos serviços de transporte escolar do município.

Qualquer dificuldade que se configure como obstáculo à perfeita identificação do objeto e das condições de participação e realização do certame é caracterizada como ofensiva ao referido princípio, encontrando guarida no artigo 21, parágrafo 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Note-se que o art. 4º, I, da Lei nº 10.520/02 estabelece adicionalmente que a convocação dos interessados deve ser efetuada, conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, o que não ocorreu no caso em análise.

No âmbito da União, o Decreto nº 3.555/2000, que regulamenta o pregão presencial, estabeleceu que as aquisições de bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) são consideradas licitações de grande vulto (art. 11, inciso I, alínea “c”), devendo a Administração dar a máxima publicidade, por meio da divulgação no Diário Oficial, na internet e em jornal de grande circulação regional ou nacional.

Considerando que o valor estimado da licitação envolvida era acima de R\$ 6 milhões, conforme orçamento de referência, fica evidente que o tratamento de publicidade dado ao referido pregão presencial resultou numa divulgação limitada para contratações desse valor estimado.

Assim, ao exteriorizar seu ato exclusivamente por meio de diário oficial próprio, a Prefeitura não garantiu ampla divulgação, ainda que formalmente possa ter cumprido essa exigência de publicidade, ressaltando-se que tanto a ausência como a limitação de publicidade são elementos restritivos à competitividade. Ou seja, pela falta de notoriedade ou pelo baixo alcance do meio utilizado, os objetivos de transparência e ampla divulgação não foram atingidos.

d) Exigência de selo de Declaração de Habilidação Profissional – DHP nos documentos contábeis restringe a competitividade, sendo motivo de inabilitação de empresa com melhor proposta que a contratada.

Foi identificada cláusula restritiva no item 9.2.4.2 do edital (exigência de selo DHP no Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis), a qual acabou por ser motivo de inabilitação de duas empresas com melhor colocação que a empresa Santur (5ª colocada) ao fim da fase de lances.

A cláusula citada exige, para qualificação econômico-financeira, que conste no Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, o selo de Declaração de Habilidação Profissional (DHP), fornecido pelo Conselho Regional de Contabilidade em nome do contabilista responsável.

Tal exigência se revela desnecessária e sua ausência nos documentos contábeis não se configura como uma falha que leve grave prejuízo para o resultado do certame, portanto, dispensável sua inclusão nos editais. Nem mesmo a Lei das Licitações faz essa exigência. Vejamos o que diz o Inciso I, Art. 31, da referida lei:

“A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á: I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa,

*vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses de apresentação;
[...]"*

A propósito dessa exigência, cabe reportar que o Plenário do TCU já se manifestou no sentido de que a exigência de selo de DHP se configura excessiva (Acórdãos nº 2.993/2009, 1.052/2011, 1.924/2011, 2.344/2011, 643/2012 e 971/2012). Segue determinação do Acórdão 1.924/2011 – Plenário sobre o assunto, a título de exemplo:

"9.4.3 abster-se de incluir exigência não justificada de Declaração de Habilitação Profissional (DHP) (item 7.12.4, a5, do edital), em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com o artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;"

No caso em tela, a empresa Transtop Comércio Construções e Serviços Ltda., CNPJ nº 01.488.787/0001-42, 3^a colocada após a etapa de lances, foi inabilitada por ter apresentado Balanço Patrimonial sem o aludido selo. Entretanto, a Transtop também apresentou atestado de capacidade técnica insuficiente, o que inviabilizaria sua vitória no certame, independentemente dessa cláusula restritiva.

O mesmo não aconteceu com a empresa Climex Terceirização de Serviços Ltda., CNPJ nº 01.818.039/0001-83, 4^a colocada após os lances, que poderia ter vencido o certame, mas foi inabilitada exclusivamente em função dessa cláusula. Ressalte-se que a Climex apresentou recurso evidenciando a ilegalidade da exigência, a qual foi julgada improcedente pela pregoeira.

Do exposto, evidencia-se que essa exigência restritiva efetivamente resultou na inabilitação de empresa com proposta mais vantajosa para a Administração que a da empresa contratada.

e) Exigência de visita técnica no edital restringe a competitividade de potenciais prestadores do serviço de transporte escolar.

O Edital do Pregão Presencial nº 0173/2010, para a Qualificação Técnica dos licitantes, trouxe a seguinte exigência, constante da folha 162 do processo, considerada restritiva conforme a jurisprudência dominante:

"9.2.3.2. O licitante deverá visitar todos os locais onde serão executados os serviços, até 02(dois) dias úteis antes da abertura das propostas, a visita deverá ser marcada com antecedência e realizada pelo representante legal da empresa, apresentando na ocasião cópia da Carteira de Identidade e do contrato Social, objetivando o conhecimento total das condições dos locais a serem executados os serviços. Após o encerramento das visitas, a Secretaria Municipal de Educação através do Departamento Municipal de Educação, emitirá declaração de visita técnica (Modelo Anexo VII), devendo a mesma ser apresentada no Envelope nº 02."

A exigência de visita técnica contraria a jurisprudência do TCU, a qual destaca que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades do serviço, assinada pelo seu responsável técnico.

De acordo com o Tribunal, a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos nº 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Como no caso de transporte escolar não se identificou qualquer justificativa da imprescindibilidade da visita a todos os roteiros, sua obrigatoriedade restou prejudicada.

Além disso, a visita técnica oneraria sensivelmente a participação de potenciais interessados, já que estes teriam que percorrer aproximadamente 7.000 km para conhecer todos os roteiros. O custo com combustível e outras despesas são fatores desestimulantes que afetam a concorrência.

Assim, é suficiente apenas que os interessados tenham conhecimento das condições dos locais onde o objeto da licitação será prestado, sem que, para isso, tenham que, necessariamente, percorrer os roteiros, uma vez que o serviço a ser prestado não oferece tamanha complexidade.

Sobre esse tema, a Lei nº 8.666/93 estabelece apenas que o licitante deve comprovar, “quando exigido, que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação” (artigo 30, inciso III).

Cabe ainda destacar que o Edital condicionou o conhecimento dos roteiros, à emissão de “Declaração de Visita Técnica” pela Secretaria Municipal de Educação. Isto, além de desnecessário, cria mais um entrave à participação do licitante que fica à mercê de disponibilidade de servidor municipal para emitir tal declaração.

Portanto, ainda que oito empresas tenham comparecido à sessão de julgamento das propostas, tantas outras podem ter deixado de concorrer em função dessa restrição que não encontra amparo legal.

Não bastasse os fatos acima apontados, constatou-se ainda, após avaliação dos roteiros que foram contratados com a Santur, que 24, de um total de 106 roteiros, apresentaram quantidade superestimada de quilometragem no total de 853 Km/dia, fato que ocasionou, quando do pagamento, em superfaturamento por quantidade, consumando-se em prejuízos aos cofres públicos, conforme explicitado noutro tópico deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, o gestor assim se manifestou:

RESPOSTA AO ITEM 1 “a” DO RELATÓRIO DE Nº. 0447404 (ORDEM DE SERVIÇO 201700797).

“O acordão citado do tcm para orientação de nº 8.338/2011 somente se deu após um ano do acontecimento da referida licitação, uma vez que a prefeitura em 2015 tentou readequar o edital conforme orientação, e o processo foi suspenso através de mandado de segurança. sendo relançado novo edital neste ano de 2017 seguindo as normas do tcu. (*sic*)

- o edital foi feito por itinerário,
- não sendo obrigatória a visita técnica;
- documentação exigida ficou mais acessível a todos os interessados.

Vale salientar que a forma de julgamento por item nos trouxe grandes problemas ao longo da tentativa de finalização do processo onde já transcorre por 3 meses e não foi finalizado.”

RESPOSTA AO ITEM 1 “b” DO RELATÓRIO DE Nº. 0447404 (ORDEM DE SERVIÇO 201700797)

“A pesquisa de Mercado é realizada para cada aquisição, é uma condição para a previsão de custos enviadas à Secretaria Municipal de Educação para preparação da SD – Solicitação de Despesas, onde é obrigatório o lançamento da quantidade solicitada, bem como o valor unitário para gerar o valor total de cada item e consequentemente a previsão de custo total da referida solicitação de despesas.

É importante destacar que, ao gerar a solicitação de despesas, a impressão dispõe somente do custo total, visto que o programa é composto de duas partes, que são:

A primeira parte consta:

- h) Do Objeto,
- i) Número da SD/Data,
- j) Número do Processo Administrativo/Ano,
- k) Dotação Orçamentária,
- l) Assinaturas,
- m) Modalidades de Licitação;
- n) Outras Especificações Necessárias a cada caso concreto.

A segunda parte consta da Planilha de Especificações/Itens da Solicitação de Despesas, constando:

- a) Sequência;
- b) Código;
- c) Descrição do Produto;
- d) Quantidade;

- e) Unidade de Medida;
- f) Valor Unitário Estimado (conforme média apurada nas pesquisas de preços em no mínimo três estabelecimentos do ramo).

Os custos estimados são inseridos na Solicitação de Despesas conforme já informado, porém ao gerar o documento para impressão somente fica visível o preço global na primeira parte do formulário. Na segunda página, o código dos produtos cadastrados, a sequência dos itens, as especificações, unidade e a quantidade dos produtos, assim a justificativa de não constar a previsão do preço unitário inserido no processo licitatório.”

RESPOSTA AO ITEM 1 “c” DO RELATÓRIO DE Nº. 0447404 (ORDEM DE SERVIÇO 201700797).

“A divulgação se deu no diário dos municípios e site da prefeitura municipal onde compareceram 08 (oito) empresas interessadas, um vulto considerado razoável e não pequeno de empresas participantes.

Ao dispor sobre a publicação do edital, a Lei Federal nº 8.666/93 estipula de forma clara:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local de repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez.

I – no **Diário Oficial da União**, quando se tratar de **licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal** e, ainda, quando se tratar de **OBRAS financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais**. (grifo nosso)

Por outro lado, a Lei Federal nº 10.520/02 diz:

Art. 4º- A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I – A convocação dos interessados será efetuado por meio de publicação de aviso em **diário oficial do respectivo ente federado** ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º. (grifo nosso)

Interpretando, de forma conjugada os dispositivos acima citados, percebe-se, sem maiores dificuldades, que inexiste a obrigatoriedade da publicação dos avisos de pregão no Diário Oficial da União, ainda que se trate de contratação a ser custeada mediante aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal.”

RESPOSTA AO ITEM 1 “d” DO RELATÓRIO DE Nº. 0447404 (ORDEM DE SERVIÇO 201700797).

“A partir do momento que a empresa não impugna e participa da licitação, ela está concordando com os termos do edital, não sendo cabível protelação posterior para que venha a ser declarada vencedora.

Quanto à exigência do referido selo no balanço patrimonial, temos que a resolução cfc n.º 871/2000 torna a DHP, de forma inequívoca, obrigatória para fins de apresentação dos documentos contábeis, nos seguintes termos:

“art. 1º. instituir o documento de controle profissional denominado declaração de habilitação profissional – DHP, comprobatório da regularidade do contabilista no crc de sua jurisdição.

parágrafo único. a declaração de habilitação profissional - dhp será utilizada em qualquer documento vinculado à responsabilidade técnica, especialmente nas demonstrações contábeis, laudos, pareceres, declarações de percepção de rendimentos - decore ou documentos oriundos de convênios firmados pelo crc” (grifos nossos)

Como o balanço patrimonial está enquadrado na categoria “qualquer documento”, fica demonstrada a necessidade da apresentação da DHP, seja através do selo ou de extrato emitido pela internet nesse documento, o que não foi efetuado pela empresa inabilitada. Se a contabilista responsável pela confecção do balanço optou pela emissão da DHP de forma eletrônica, caberia a ela a responsabilidade de anexar o respectivo extrato ao documento contábil por ela assinado.

Em outras palavras, a possibilidade de emissão da DHP pela internet não implica na falta de obrigatoriedade de utilização dessa DHP nos documentos de responsabilidade técnica dos contabilistas, conforme determina o parágrafo único do art. 1º da resolução cfc nº 871/2000.”

RESPOSTA AO ITEM 1 “e” DO RELATÓRIO DE N.º 0447404 (ORDEM DE SERVIÇO 201700797).

“Não existe no ordenamento jurídico qualquer vedação legal acerca da exigência de visita técnica, a qual, inclusive, é frequentemente utilizada nas licitações efetuadas pelos órgãos da administração pública federal.

A auditoria deve se restringir a analisar a aspectos legais objetivos, no sentido de averiguar se houve ou não violação à lei, não sendo admissível relatar suposições de forma subjetiva e sem qualquer demonstração de que a não exigência da visita técnica implicaria em uma maior participação de interessados.”

Análise do Controle Interno

Análise da manifestação para o item “a”:

O gestor não trouxe nenhum argumento que pudesse refutar os fatos apontados. A menção ao Acórdão TCU nº 8.338/2011 – 1ª Câmara não foi no sentido de que a Prefeitura de Paulo Afonso devesse ter seguido suas orientações, mas sim para enfatizar que a realização de

procedimento licitatório por menor preço global não é adequada, quando se quer ampliar a competitividade e obter proposta mais vantajosa.

Da mesma forma, também não se orientou que o objeto fosse necessariamente dividido por item ou rota, mas que se poderia também fazê-lo por lotes. Enfim, o que se pretende é que a licitação possa atrair o maior número de interessados, evitando que condições restritivas possam direcionar o objeto para determinadas empresas, que travestidas de capacidade técnico-operacional, burlam o processo licitatório e as disposições contratuais para, em seguida, subcontratar ou transferir integralmente o objeto licitado/contratado.

Análise da manifestação para o item “b”:

O gestor trouxe uma explicação técnica para um procedimento administrativo interno, mas não apresentou justificativa para a ausência de pesquisa de preços de mercado. Dessa forma, a apresentação de um preço global numa Solicitação de Despesas – SD não tem validade sem as respectivas pesquisas de preços que o validaram.

Análise da manifestação para o item “c”:

Segundo o gestor, interpretando-se de forma conjugada o artigo 21, inciso I, da Lei nº 8.666/93, com o art. 4º, inciso I, da Lei nº 10.520/02, percebe-se sem maiores dificuldades que inexiste a obrigatoriedade da publicação dos avisos de pregão no Diário Oficial da União. Contudo esqueceu-se de que o próprio inciso I do artigo 4º da Lei 10.520/02 prescreve que, conforme o vulto, os avisos de pregão deverão ser divulgados em jornais de grande circulação. Esqueceu-se, também, de que o Princípio da Ampla Publicidade requer que o gestor público busque os mais diversos meios de divulgação de seus atos em nome da Transparência Pública.

Divulgar um edital de tamanha relevância social e materialidade só no Diário Oficial do Município e no *site* da Prefeitura é limitar a divulgação de seus atos, o que fatalmente não contribuirá para ampliar a concorrência.

Se para União as aquisições acima de R\$ 650.000,00 são consideradas de grande vulto, é evidente que, guardadas as devidas proporções, para o município de Paulo Afonso, licitações nos valores de R\$ 6.000.000,00 – como foi o caso, não poderia ser diferente.

Em todo caso, o que se busca é proporcionar uma divulgação eficaz das licitações, de maneira a atingir o maior número possível de interessados e ampliar a disputa. O fato de “terem comparecido” oito empresas na sessão do Pregão nº 0173/2010 não quer dizer que houve a adequada divulgação do certame, posto que, se ampliada sua divulgação, o número de interessados poderia ser bem maior. Lógico, evitando, também, as outras restrições do edital, comentadas neste mesmo tópico.

Análise da manifestação para o item “d”:

Para este item, o gestor alega que a resolução CFC nº 871/2000 torna a DHP, de forma inequívoca, obrigatória para fins de apresentação dos documentos contábeis. Porém, a citada resolução disciplinou atos no âmbito das atividades dos profissionais de contabilidade e, como norma infralegal, não poderia disciplinar aquilo que a Lei estabeleceu. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 é clara, objetiva e inequívoca:

“A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á: I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses de apresentação [...]”

A exigência de DHP revela-se desnecessária e sua ausência nos documentos contábeis não se configura como uma falha que leve a grave prejuízo para o resultado do certame, portanto, dispensável sua inclusão nos editais.

A propósito dessa exigência, cabe reportar, mais uma vez, que o Plenário do TCU já se manifestou no sentido de que a exigência de selo de DHP se configura excessiva (Acórdãos nº 2.993/2009, 1.052/2011, 1.924/2011, 2.344/2011, 643/2012 e 971/2012).

Análise da manifestação para o item “e”:

De fato, não existe no ordenamento jurídico qualquer vedação legal acerca da exigência de visita técnica, entretanto não só o inciso III do artigo 30 da Lei nº 8.666/93, bem como a jurisprudência do TCU estabelecem que é suficiente exigir da licitante apenas declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades do serviço.

Portanto qualquer exigência que onere sensivelmente a participação de interessados será irregular. E nesse sentido o TCU já se manifestou:

A exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ensejando, por isso, a nulidade do procedimento.

Acórdão 874/2007 Segunda Câmara (Sumário)

Tal visita só se faz necessária no caso de obras ou serviços complexos, cujo conhecimento do local da obra ou prestação do serviço seja imprescindível para a adequada avaliação de riscos e ao adequado dimensionamento dos custos, o que não enquadra, sob qualquer hipótese, os serviços de transporte escolar.

2.2.2. Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviço continuado, descumprindo o inciso II e § 2º e § 4º do Art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Fato

Foi analisado o Contrato nº 445/2010, firmado em 09 de agosto de 2010, com a empresa José Carlos dos Santos Transportes - ME, CNPJ 00.405.724/000/-15, no valor de R\$ 5.324.270,16.

Conforme foi verificado, esse contrato foi alterado pelos seguintes aditivos:

Quadro – Termos aditivos do Contrato nº 445/2010

Documento	Data Inicial	Data Final	Índice Reajuste (%)	Valor Reajuste (R\$)	Valor Contrato (R\$)
Contrato original	09/08/2010	08/08/2011	-	-	5.324.270,16
1º Aditivo (12 meses)	09/08/2011	08/08/2012	9,7648500	519.906,99	5.844.177,15
2º Aditivo (12 meses)	09/08/2012	08/08/2013	0,0000000	0,00	5.844.177,15
3º Aditivo (12 meses)	09/08/2013	08/08/2014	10,7432900	627.856,90	6.472.034,05
4º Aditivo (12 meses)	09/08/2014	08/08/2015	5,6003300	362.455,26	6.834.489,31
5º Aditivo (6 meses)	09/08/2015	08/02/2016	6,9639000	237.973,50	3.655.218,16
6º Aditivo (6 meses)	09/02/2016	08/08/2016	10,6700000	285.553,91	3.940.772,07
7º Aditivo (4 meses e 20 dias)	09/08/2016	31/12/2016	0,0000000	0,00	Sem alterações

Fonte: Contrato nº 445/2010 e Termos Aditivos assinados

O Contrato nº 445/2010 previa a vigência por doze meses, vigorando durante o ano letivo de 2010, e poderia ser prorrogado “até o limite da permissibilidade conferida, na forma do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93”.

Observou-se que o Contrato nº 445/2010 foi prorrogado formalmente até 31 de dezembro de 2016, num total de 76 meses e 20 dias, ou seja, por mais de sessenta meses, contrariando o art. 57, inciso II da Lei 8666/93, transscrito a seguir:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses:

[...].”

Salienta-se que a prorrogação excepcional por até doze meses, de contrato administrativo de serviço continuado, além dos sessenta meses, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, só é admissível quando a ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante. Porém não pode isso ocorrer por inércia do gestor.

Além disso, qualquer prorrogação precisa de ser devidamente justificada por escrito e autorizada previamente com vista a conseguir as condições mais vantajosas para a administração, conforme disposto nos parágrafos listados abaixo da art. 57 da Lei nº 8666/93.

“§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. “

Esses pressupostos não foram verificados no caso em questão do Contrato nº 445/2010, cuja prorrogação se fez sem as justificativas devidamente registradas e muito além da previsão legal.

Conforme se verificou, o processo original para uma nova contratação em 2015, após o fim do Contrato nº 445/2010, que evitaria a prorrogação além dos 60 meses, somente se iniciou em 13 de julho de 2015, há menos de um mês para o fim do prazo final daquele Contrato. Ou seja, considerando os prazos legais necessários para a licitação dentro dos parâmetros da Lei 8666/93 e normativos próprios, observa-se que o gestor não tomou as devidas precauções para evitar a irregularidade apontada.

Além disso, somou-se ao problema o fato de o novo Edital lançado em 2015 ter sido objeto de impugnação por licitantes, com posterior ingresso de uma ação da justiça. Naquele momento, ao fim do contrato anterior, a providência a ser adotada, por exemplo, seria reconhecer que, de fato, havia problemas no edital e cancelá-lo imediatamente, dando início a um novo procedimento, evitando a prorrogação de forma irregular.

O reconhecimento dessa situação foi finalmente consolidado no parecer da Procuradoria em janeiro de 2017, dentro do processo nº 05/2017, que apontou para a necessidade de revogação do certamente e abertura imediata de outra licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMPA nº 245/2017, de 13 de setembro de 2017, o gestor assim se manifestou:

“Durante a execução do contrato de nº. 445/2010, ainda dentro do prazo legal de prorrogação, fora aberto o processo licitatório de nº. 203/2015, cujo objeto era a prestação de serviço de transporte escolar.

Durante esse procedimento licitatório, Pregão nº. 203/2015, na fase de habilitação, ao ser inabilitada por não atender aos itens 9.2.3.1. exigência de Certidão de Registro Cadastral da Empresa na AGERBA, para serviços de transporte exclusivamente municipal e 9.2.4.3. exigência de Comprovação de patrimônio líquido não inferior a R\$700.000,00 (setecentos mil reais), a empresa participante VIVERDE SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA impetrou Mandado de Segurança, registrado sob o nº. 8001907-43.2015.8.05.0191 contra os atos da Pregoeira Oficial da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, processo registrado sob o nº. 8001907-43.2015.805.0191, onde fora concedida decisão liminar suspendendo o certame.

Diante da suspensão do certame por força de ordem judicial, e considerando o exaurimento das prorrogações do contrato 445/2010, não restou outra alternativa senão prorrogá-lo sob pena de paralisação do serviço de transporte escolar, o que indiscutivelmente prejudicaria milhares de alunos e professores no deslocamento até as respectivas escolas, até que fosse realizada nova licitação. Em anexo segue a íntegra do processo judicial.”

Análise do Controle Interno

Em primeiro lugar, deve-se observar que o argumento de que a iniciativa de novo edital estava dentro do prazo legal, ainda dentro da vigência do contrato anterior, não significa dizer que o gestor utilizou das cautelas necessárias para evitar a falha apontada.

De fato, como descrito no relatório, faltavam apenas 30 dias para o final do contrato quando o gestor iniciou o processo da nova contratação. No entanto, é importante frisar que era sabido pelo gestor, em face das exigências legais de prazos processuais usuais de licitações similares, que seria necessário tomar providências pelo menos 90 dias antes do fim do contrato para garantir a nova contratação tempestivamente.

Além disso, não pode o gestor utilizar o argumento de que o novo processo foi interrompido por uma decisão liminar. Numa análise mais técnica e tempestiva desse fato, que somente foi realizada sete meses depois pela Procuradoria Jurídica do município, ter-se-ia evidenciado de imediato que o melhor caminho seria a revogação do certame, como de fato ocorreu somente em janeiro de 2017.

Nessa situação imprópria de ausência de providências tempestivas, considerando que o gestor já não teria sido prudente em iniciar o certame com o tempo necessário para concluir-lo dentro do prazo do contrato anterior, restaria apenas uma contratação emergencial, realizando-se nova pesquisa de mercado, justificativa e todas as exigências legais, e nunca a prorrogação indevida, como ocorreu, caracterizando a irregularidade apontada.

3. Conclusão

Da análise desta Controladoria-Geral da União sobre a execução do PNATE no município de Paulo Afonso/BA, foram identificadas irregularidades na licitação que selecionou a empresa prestadora do serviço de transporte escolar dos alunos de Paulo Afonso/BA, a qual atuou como mera intermediadora da prestação do serviço, em função de subcontratação integral ilegal. Tal subcontratação resultou em um sobrepreço de 49% do valor contratado; e consequente superfaturamento de R\$ 10.513.491,04 nos exercícios de 2012 a 2016, dos quais R\$ 420.539,64 são recursos do PNATE.

Além disso, constatou-se superfaturamento em função de roteiros com quilometragem paga superior ao efetivamente executado, cujo montante faz parte do prejuízo supracitado.

Por fim, verificou-se a prorrogação indevida de contrato de prestação do serviço de transporte escolar, bem como a precariedade da frota de veículos utilizados no aludido serviço.

Ordem de Serviço: 201700812

Município/UF: Paulo Afonso/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PAULO AFONSO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 13.097.469,63

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 20 a 24 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa/ação 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade pelo Município de Paulo Afonso/BA.

A ação de controle teve o objetivo de verificar a regularidade da execução de recursos federais vinculados ao Tratamento Fora do Domicílio – TFD, bem como à oferta de Terapia Renal Substitutiva – TRS a usuários do Sistema Único de Saúde – SUS do município fiscalizado e de outros integrantes da sua microrregião de saúde.

Por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas, avaliou-se o processo licitatório e a execução contratual dos serviços de hospedagem com alimentação e transporte associados ao TFD. Quanto ao TRS, avaliou-se a contratualização de serviços de hemodiálise, os preços praticados com referência aos preços governamentais, além dos controles na expedição de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade/Custo (APAC) e no registro da quantidade de procedimentos de diálises realizados no Sistema SIA-SUS.

Para a consecução dos trabalhos foram selecionadas amostras não probabilísticas com o intuito de avaliar os controles para a aplicação dos recursos federais repassados pelo Ministério da Saúde ao referido município em 2015 e 2016, cujos contratos contabilizaram despesas nos montantes de R\$ 1.459.975,00 e R\$ 11.637.494,63, respectivamente para TFD e TRS.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Restrição à competitividade em processo licitatório, gerando direcionamento de licitação para contratar serviços de hospedagem relacionados a TFD.

Fato

O Município de Paulo Afonso - BA regularmente encaminha pacientes em tratamento médico para serem atendidos em clínicas e hospitais na cidade de Salvador/BA. Para hospedar os usuários (pacientes e acompanhantes), o município realizou o Pregão Presencial nº 265/2015.

O item 3.1 do edital de licitação estabelece especificamente que o objeto da licitação é:

“3. 1 Contratação de empresa, hotéis e/ou pousadas, estabelecida na cidade de Salvador/BA para prestação de serviços de hospedagem com alimentação (café da manhã, almoço e jantar) e transporte como o objeto de atender aos pacientes carentes que precisam se submeter a tratamento fora do domicílio – TFD, conforme especificação constante do Termo de Referência e planilhas em anexo.” (original sem grifo).

O Termo de Referência, Anexo III do edital dessa licitação, estimou a prestação de 30.000 serviços de hospedagem, incluindo alimentação e transporte (do estabelecimento até o hospital, clínica, laboratório, entre outros), no valor unitário de R\$ 25,000, contabilizando contratação anual prevista em R\$ 750.000,00.

A Pousada Piedade LTDA., CNPJ nº 11.296.330/0001-92 foi a empresa contratada, no valor de R\$ 25,00 por diária e por pessoa hospedada, tendo a obrigação de fornecer hospedagem, alimentação (três refeições) e transportes dos pacientes/acompanhantes da pousada para clínicas e hospitais da capital. O seu estabelecimento, situado na Rua Ariston Bertino de Carvalho nº 06, Brotas, Salvador - BA, atende exclusivamente aos pacientes e acompanhantes oriundos do município de Paulo Afonso. Em todos os dias da semana, inclusive nos finais de semana, hospeda pessoas em tratamento médico.

No período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2017, a Pousada Piedade recebeu um total de R\$ 1.593.850,00 da Prefeitura de Paulo Afonso, sendo R\$ 1.459.975,00 com recursos federais e R\$ 133.875,00 com recursos próprios municipais, dentro de uma ação denominada Tratamento Fora do Domicílio (TFD).

Da análise do pregão presencial nº 265/2015, inspeções físicas e demais documentos analisados, constatou-se restrição à competitividade, gerando direcionamento de licitação à empresa Pousada Piedade Ltda. Isso porque a Prefeitura de Paulo Afonso realizou procedimento licitatório com valor de referência inexequível de R\$ 25,00, que não guarda

compatibilidade os valores dos contrato vigentes à época da licitação tanto de hospedagem com alimentação como de transporte de pacientes e acompanhantes em TFD.

Acrescenta-se ao exposto à realização de pregão presencial em detrimento ao pregão eletrônico, desconsiderando a distância de 471,4km entre os municípios de Paulo Afonso e de Salvador, local dos potenciais prestadores de serviço, conforme relatado a seguir:

a) Termo de Referência com valor unitário inexequível para a contratação de serviço, tendo como única licitante empresa com pagamento efetivo de diária já superior ao licitado.

Verificou-se que o Termo de Referência do Pregão Presencial nº 265/2015 não especificou as regras de *check-in* e *check-out* para admissão de pacientes/acompanhantes do município de Paulo Afonso. Tais informações são relevantes para a apresentação de propostas de preços pelos licitantes e, dessa forma, a omissão de tais informações comprometeu a competitividade do certame, considerando que o contrato celebrado apresenta regras de *check-in* e *check-out* diferentes daquelas praticadas no mercado de hospedagem.

A prática comercial de hospedagem considera, via de regra, que o *check-in* ocorra entre 12:00h e 14:00h do dia da chegada e o *check-out* ocorra até as 12:00h do dia da saída, para contabilizar uma diária completa.

Contudo, a Pousada Piedade recebe pacientes/acompanhantes de domingo a quinta-feira, sendo dois ônibus no domingo (aproximadamente 88 pessoas) e um ônibus nos demais dias (44 pessoas). Os ônibus saem de Paulo Afonso às 13:00h, com *check-in* na Pousada Piedade às 22:00h do mesmo dia, via de regra.

O retorno de Salvador para Paulo Afonso ocorre de segunda a sexta-feira, sendo que saem dois ônibus na sexta-feira e nos demais dias um. O *check-out* na Pousada Piedade ocorre às 13:00h de segunda a quinta-feira; e às 13:00h e 16:00h na sexta-feira, normalmente.

Da análise de documentos para hospedagens de pacientes em 2015 e 2016, constatou-se a cobrança adicional de diária para cada hóspede, tanto do paciente quanto do acompanhante, mesmo que a permanência na pousada tenha sido inferior a 24h.

No exercício de 2015, a Pousada Piedade cobrava, via de regra, uma diária e meia diária adicional referente a 21 horas de hospedagem, com *check-in* às 22:00h e *check-out* às 19:00h do dia seguinte, conforme processo de pagamento nº 05652/2015.

Em 2016, em regra, a Pousada Piedade recebeu duas diárias (sendo uma diária adicional) referente a 15 horas de hospedagem, com *check-in* às 22:00h e *check-out* às 13:00h do dia seguinte, conforme processo de pagamento nº 04681/2016.

Na prática, em que pese a Pousada tenha apresentado a proposta de R\$ 25,00 a diária em conformidade com o edital, as regras de *check-in* e *check-out* estabelecidas em função dos horários dos transportes de pacientes acarretaram em pagamento de hospedagem em valores de R\$37,50 e R\$ 50,00 para o período equivalente a 24h, respectivamente nos exercícios de 2015 e 2016.

Não obstante os valores módicos das diárias contabilizadas, sobretudo ponderando a oferta de três refeições e as condições satisfatórias das instalações da pousada contratada, ressalta-se

que a possibilidade da cobrança adicional em diárias para paciente/acompanhante não estava especificada no Edital do Pregão Presencial nº 265/2015, fato que compromete a apresentação de proposta por outros licitantes e, assim, a competitividade e lisura do certame.

Ressalte-se que a Pousada da Piedade tinha conhecimento prévio da prática de *check-in* e *check-out* e da possibilidade de cobrança adicional de diária para a hospedagem de paciente/acompanhante, porquanto era a contratada da Prefeitura de Paulo Afonso para os serviços de hospedagens de pacientes e acompanhantes de TFD quando da realização do processo licitatório Pregão Presencial nº 265/2015.

Essas cobranças adicionais para ajuste aos custos de hospedagem contabilizaram R\$ 250.912,50, sendo R\$ 100.537,50 em 2015 e R\$ 150.375,00 em 2016, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 1- Pagamento adicional - período de janeiro/2015 a outubro de 2016.

2015		
Mês	Nº pacientes e acompanhantes hospedados	Total de pagamento adicional (R\$)
A	B	C = (B x R\$ 12,50)
JANEIRO	806	1.0075,00
FEVEREIRO	582	7.275,00
MARÇO	694	8.675,00
ABRIL	541	6.762,50
MAIO	541	6.762,50
JUNHO	411	5.137,50
JULHO	893	11.162,50
AGOSTO	871	10.887,50
SETEMBRO	791	9.887,50
OUTUBRO	899	11.237,50
NOVEMBRO	354	4.425,00
DEZEMBRO	660	8.250,00
Pagamento adicional total (R\$)		100.537,50

2016		
Mês	Nº pacientes e acompanhantes hospedados	Total de pagamento adicional (R\$)
A	B	C = (B x R\$ 25,00)
JANEIRO	401	10.025,00
FEVEREIRO	317	7.925,00
MARÇO	918	22.950,00
ABRIL	875	21.875,00
MAIO	449	11.225,00
JUNHO	485	12.125,00
JULHO	485	12.125,00
AGOSTO	598	14.950,00
SETEMBRO	1002	25.050,00
OUTUBRO	485	12.125,00

Pagamento adicional total (R\$)	150.375,00
Total de pagamentos adicionais em 2015 e 2016 (R\$)	250.912,50

Fonte: Processos de pagamentos relativos a janeiro de 2015 e planilhas de embarques de pacientes, encaminhadas pelo município, relativo aos meses de novembro/2016 a fevereiro/2017.

Estes valores podem ser ainda maiores, já que os levantamentos foram baseados nos processos de pagamentos encaminhados pelo gestor municipal, e considerando que as listas de hospedagem dos pacientes disponibilizadas à equipe de fiscalização estavam incompletas (não totalizados) em relação aos seguintes meses: maio, junho e novembro/2015; janeiro, fevereiro, maio, junho, julho, agosto e outubro/2016.

Desta forma, constatou-se a realização de procedimento licitatório com valor unitário inexequível para a contratação de serviço de hospedagem, alimentação e transporte, bem como a participação da Pousada em condições desiguais em relação potenciais licitantes, haja vista o valor de R\$25,00 já não corresponder, de fato, ao valor pago pela prefeitura de Paulo Afonso para a diária de 24h nesse estabelecimento quando dessa licitação.

b) Previsão de cobertura de transporte para pacientes não executada efetivamente pela contratada.

Além de o pagamento de valor de diárias em discordância com as cláusulas editalícias e contratuais, constatou-se que a Pousada Piedade não fornece o serviço de transporte de pacientes da hospedagem aos hospitais e clínicas em Salvador/BA, fato que reforça a constatação de procedimento licitatório com valor unitário de R\$25,00 inexequível para remunerar contratada por serviço de hospedagem, alimentação e transporte e, consequentemente, direcionar a contratação da Pousada.

Isso porque, em visita realizada pela equipe de fiscalização à Pousada Piedade confirmou-se que o serviço de transporte não é fornecido pela Pousada, mas sim por outro prestador, contratado especificamente para este fim, em que pese o estabelecido no respectivo edital do Pregão Presencial nº 265/2015 e no contrato com a Pousada Piedade LTDA.

Cita-se o item 5.8 do Termo de Referência (anexo VII) do Pregão Presencial nº 265/2015, o qual estabelece como se daria o serviço de transporte:

“5.8 – Transporte: A prestação do serviço de transporte dos pacientes que necessitam pernoitar na hospedaria ou necessitam de procedimentos em dias consecutivos será do estabelecimento até o local do procedimento (hospital, clínica, laboratório, dentre outros) e vice-versa.”

A cláusula primeira (DO OBJETO) do contrato nº 0422/2015, firmado em 08/10/2015 entre a Prefeitura de Paulo Afonso e a Pousada Piedade, estabeleceu que o serviço incluía o transporte:

“Constitui objeto do presente contrato a prestação de serviço empresa, hotéis e/ou pousadas, estabelecida na cidade de Salvador/BA para prestação de serviços de hospedagem com alimentação (café da manhã, almoço e jantar) e transporte como o objeto de atender aos pacientes carentes que precisam se submeter a tratamento fora do domicílio – TFD, conforme discriminado no Processo Administrativo, já

identificado, que passa a fazer parte integrante do presente contrato, independente de transcrição.“ (grifo original)

Todavia, o Município de Paulo Afonso/BA já havia firmado o contrato nº 0456/2014, em 29 de setembro de 2014, com a empresa A M DOS SANTOS TRANSPORTES LTDA-ME, CNPJ Nº 14.863.960/0001-90, para executar o serviço de transporte de pacientes da pousada para hospitais e clínicas em Salvador, com previsão de execução até 28 de setembro de 2017, a um custo mensal de R\$ 6.973,02, conforme descrito a seguir:

“CLÁUSULA PRIMEIRA -DO OBJETO

1. O presente contrato tem por objeto, a localização de 01(um) veículo com capacidade não inferior a 11 passageiros, ano não inferior a 2013, em perfeito estado de uso, conservação e funcionamento, para atender à secretaria Municipal de Saúde, no transporte de pacientes na cidade de Salvador, quando do deslocamento de pousadas aos Hospitais: irmã Dulce, Martagão Gesteira, Aristides Maltez, Santa Izabel, São Rafael e das Clínicas, sem operação e combustível, sendo as demais despesas por conta do CONTRATADO.” (original sem grifo)

Ou seja, o município previu no Pregão Presencial nº 0265/2015 a contratação de pousada com fornecimento de hospedagem, alimentação e transporte de pacientes mesmo estando em vigor um contrato específico para o transporte de passageiros da pousada para hospitais e clínicas em Salvador/BA.

Diante do exposto, constata-se que a Empresa Pousada Piedade já dispunha da informação privilegiada de que o serviço de transporte de pacientes não seria efetivamente oferecido juntamente com o serviço de hospedagem/alimentação no valor de R\$ 25,00 a diária. Desta forma, a pousada participou em condições desiguais em relação aos demais eventuais licitantes do pregão presencial nº 0265/2015.

Acrescenta-se com relação à execução física do transporte de pacientes da pousada para hospitais, que a equipe de fiscalização entrevistou, em 07 de abril de 2017, diversos pacientes hospedados na Pousada Piedade e muitos deles relataram que o transporte é insuficiente para atender à demanda.

Em média, a pousada chega a atender diariamente um contingente de 110 pessoas (pacientes e acompanhantes) e somente há disponível um veículo tipo van para realizar o transporte, o que ocasiona a utilização de outros meios de transporte por pacientes e acompanhantes às suas expensas para suprir essa insuficiência desse serviço.

c) Ausência de pesquisa de mercado para estabelecer preço de referência do Pregão Presencial nº 265/2015.

O item 4 do Termo de Referência (Anexo VII) estabeleceu como preço de referência da diárida de hospedagem na licitação R\$ 25,00 por pessoa/dia. A licitação pregão presencial foi na modalidade de menor preço por item. Tal valor deveria cobrir despesas com a hospedagem, alimentação (café da manhã, almoço e jantar) e transporte.

Todavia, constatou-se que o valor orçado não correspondeu nem aos custos de hospedagem com alimentação, nem aos custos de transporte de pacientes e acompanhantes da pousada contratada para estabelecimentos hospitalares em Salvador/BA.

Assim, solicitou-se que o município de Paulo Afonso apresentasse pesquisa de mercado/orçamento realizado que fundamente o preço da diária de hospedagem, indicado no item 4 do Termo de Referência do Edital do Pregão Presencial nº 265/2015. Contudo, o Município de Paulo Afonso informou que “não houve pesquisa de mercado”, por meio da Ofício nº 110/2017, de 29 de março de 2017.

Portanto, não se especificou no processo como se chegou a um valor de R\$ 25,00/diária, destinado a hospedagem, alimentação (três refeições) e transporte de pacientes e acompanhantes adotado para a licitação que resultou na contratação Pousada Piedade LTDA., CNPJ nº 11.296.330/0001-92, a qual recebeu pagamento a maior, R\$ 35,00 e R\$50,00 para diária sem o serviço de transporte, em que pese o objeto contratado.

Ressalta-se que a pesquisa de mercado/orçamento é uma exigência básica do pregão para se estabelecer a base de compra da administração.

O inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, é expresso neste sentido.

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;” (original sem grifo)

Nesta linha de entendimento o Tribunal de Contas da União – TCU tem se posicionado:

“Acórdão 428//2010 Segunda Câmara

Providencie, nas licitações na modalidade pregão, orçamento atualizado e detalhado que possa subsidiar o preço de referência e assegurar, desta forma, o princípio da economicidade, nos termos do art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000.”

d) Realização de Pregão Presencial em detrimento do Pregão Eletrônico.

Para licitar a prestação de serviços de hospedagem com alimentação (café da manhã, almoço e jantar) e transporte como o objetivo de atender aos pacientes carentes submetidos a Tratamento Fora do Domicílio – TFD em Salvador/BA, a Prefeitura de Paulo Afonso/BA realizou o Pregão Presencial nº 0265/2015.

Contudo, a opção pelo pregão presencial em detrimento ao pregão eletrônico desfavorece a participação de potenciais licitantes, tendo em vista a distância de 471,4km entre Paulo Afonso aos estabelecimentos prestadores de serviço de hospedagem objeto da referida licitação na capital do estado.

Para o caso em tela, a forma eletrônica do pregão favoreceria a participação de um maior número possível de interessados, com vistas a ampliar a competitividade da disputa, na busca da contratação do mais vantajosa.

Por todo o exposto, constatou-se restrição à competitividade no Pregão Presencial nº 265/2015 e direcionamento da licitação para a Pousada Piedade LTDA, única licitante, mediante Termo de Referência com valor unitário inexequível para a contratação do serviço licitado.

Anteriormente à realização do certame, a referida empresa executava o serviço de hospedagem sem a prestação do serviço de transporte de pacientes e acompanhantes, com regras de *check-in* e *check-out* que já conferiam pagamento adicional ao valor previsto em edital de R\$ 25,00 por período equivalente a 24h.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMPA nº 246/2017, de 13 de setembro de 2017, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“Devemos sempre lembrar que baseados nos princípios da economicidade e das diretrizes pautadas nas leis orgânicas do SUS, nos manuais técnicos bem como na constituição federal de 1988, devemos sempre buscar obediência as determinações nunca deixando de buscar o bem-estar da população. Diante disto exponho que a Secretaria Municipal de Saúde busca constantemente estar dentro da legalidade, bem como ofertar a população todos os serviços que esta tem direito, e sempre buscando seguir os princípios da economicidade, e é nesse sentido que trago as explicações sobre as constatações no RELATÓRIO PRELIMINAR DA CGU/BA.

A)

De fato a Secretaria Municipal de Saúde de Paulo Afonso reconhece os horários de *check-in* como consta no processo, e é nesse entendimento que reconhecemos que o *check-in* dos pacientes iniciava-se as 14h independente dos horários de chegada, contanto que o paciente realizasse o pernoite e as refeições até o horário de *check-out* as 12h do dia seguinte.

Dito isto, os horários de *check-out* ocorrem às 16h de segunda a quinta e 14h:30 e 16h nas sextas feiras, conforme as planilhas de embarque dos pacientes encaminhadas pelo município para CGU/BA, o que já justificaria, pelas práticas comerciais, a cobrança de mais uma diária.

A Secretaria Municipal de Saúde de Paulo Afonso não explicitou os horários de *check-in* e *check-out* no processo de licitação por entender que por ser uma prática já consolidada em todo mercado hoteleiro do País, não haveria tal necessidade.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PAULO AFONSO reconhece que o valor de R\$ 25,00 (vinte e cinco) reais para uma diária é inexequível, entretanto, vale salientar que objetivando os princípios da economicidade na Administração Pública, a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PAULO AFONSO utilizou como parâmetros de preço das diárias, a TABELA SUS onde constam os valores que o Ministério da Saúde considera como razoável para repasses referentes aos seguintes procedimentos:

08.03.01.004-4 - AJUDA DE CUSTO P/ ALIMENTACAO/PERNOITE DE ACOMPANHANTE NO VALOR DE R\$ 24,75 08.03.01.001-0 - AJUDA DE CUSTO P/ ALIMENTACAO/PERNOITE DE PACIENTE NO VALOR DE R\$ 24,75.

A Secretaria Municipal de Saúde visando ser mais transparente em suas ações, está implementando a realização de uma nova licitação para contratação de serviço de hospedagem e alimentação para os pacientes usuários do TFD na cidade de Salvador, com inclusão de

horários de *check-in* e *check-out*, bem como, a política de pagamento de diárias referentes à 24h de hospedagem.

B)

De fato, a pousada não realiza o serviço de transporte dos pacientes, o termo “transporte” está presente no pregão presencial nº 265/2015 e em todos os documentos relacionados a este, porque houve um erro na preparação da SD 1560/2015 quando foi colocado em seu objeto exatamente o mesmo objetivo da SD 2665/2012.

Entretanto o secretário municipal de saúde, no exercício de 2015, identificando o erro supracitado emitiu o ofício 388/GAB/SMS, informando ao Conselho Municipal de Saúde, sobre o erro ocorrido no processo licitatório na inserção do termo transporte.

Para corroborar o ofício supramencionado cita-se a Circular Interna 46/2015 emitida pelo Diretor do Departamento de Regulação a Assistência a Saúde onde o mesmo solicita abertura de licitação para contratação de pousada na cidade de Salvador-BA, e não consta nos requisitos mínimos, solicitados, transporte para os pacientes. Em anexo consta: SD 1560/2015, SD 2665/2012, ofício 388/GAB/SMS e Circular Interna 46/2015.

C)

Com relação à cotação de preços, verificou-se que não houve a realização do mesmo quando da contratação da empresa de Hospedagem/Alimentação no ano de 2015, entretanto, atualmente encontra-se em diligência a realização de nova licitação para contratação de empresa de hospedagem para recepcionar os pacientes em tratamento na Cidade de Salvador, onde já se encontra cotação de preços.

D)

O artigo 22, XXVII da Constituição da República de 1988, dispõe que a União tem competência privativa para legislar sobre normas de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional de todas as esferas da Federação, editando normas gerais.

Assim, normas específicas sobre licitação poderão ser editadas pelos entes federativos, desde que estejam em consonância com as normas gerais editadas pela União.

A lei 10.520/02 não trata do pregão eletrônico. Todavia, nesta lei se encontra o fundamento de validade para a sua corporificação.

Apesar de a regulação do pregão eletrônico ter sido feita por ato normativo subalterno, os institutos fundamentais e princípios do instituto pregão expressos na Lei 10.520/02 também se aplicam a ele.

Atualmente, há o decreto federal 5.450/05 regulamentando o pregão eletrônico, entretanto, este decreto, por ser federal, só tem aplicação obrigatória no âmbito federal. Vejamos, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, compete ao Chefe do Executivo editar decretos.

Assim, o Decreto nº 5.450/05, que se refere ao pregão presencial, não obriga, e nem poderia, as gestões dos governadores, dos prefeitos ou dos presidentes de órgãos autônomos, colegiados ou não, nos termos constitucionais. Dado que tais possuem, segundo a própria CF/88, a anunciada independência funcional. O Decreto obrigará apenas aqueles subordinados juridicamente ao Chefe do Executivo.

Há ainda o Decreto nº 5.504/05 que prevê: (...) 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.

Logo, podemos constatar que o decreto acima mencionado, direciona no sentido de quando há transferência de recursos público da União deve-se preferencialmente utilizar o pregão eletrônico, mas não obrigatoriamente.

Assim, tanto a obrigatoriedade prevista no Decreto nº 5.450/05 quanto a prevista no Decreto nº 5.504/05 **SÃO RELATIVAS**, o pregão, tanto o presencial quanto o eletrônico, são apenas meios para a contratação, o resultado objetivado, qual seja, a contratação que atenda ao interesse público, é mais importante que a forma pela qual a contratação ocorrerá.”

Análise do Controle Interno

Apresentam-se as análises sobre o procedimento licitatório Pregão Presencial nº 265/2015, considerando também as manifestações e documentos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, por meio do meio do OF/GAB/PMPA nº 246/2017, de 13 de setembro de 2017:

a) Termo de Referência com valor unitário inexequível para a contratação de serviço, tendo como única licitante empresa com pagamento efetivo de diária já superior ao licitado.

Em suas manifestações, o gestor municipal afirma que a “*A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PAULO AFONSO reconhece que o valor de R\$ 25,00 (vinte e cinco) reais para uma diária é inexequível*”.

Tal valor restringiu a competição do certame, já que eventuais empresas licitantes não detiveram a informação privilegiada (de antemão conhecida pela licitante vencedora) de que não teriam de arcar com o custo do transporte de pacientes.

Ainda sobre o valor de R\$ 25,00, o gestor declarou, apesar de não explicitar em edital, que “[...] o check in dos pacientes iniciava-se as 14h independente dos horários de chegada, contanto que o paciente realizasse o pernoite e as refeições até o horário de check-out as 12h do dia seguinte”.

Em que pese o exposto, faz-se necessário reiterar que o período entre o horário de *check-in* e *check-out* contabiliza em média 24h de hospedagem, e que, todavia, o município pagou um adicional, respectivamente, de meia e uma diária para a pousada contratada em 2015 e 2016 para 24h de hospedagem. Tal fato demonstra que as regras de *check-in* e *check-out* adotadas

no contrato sob exame não seguiram as regras usuais do mercado. E, consequentemente, a ausência de tais informações no edital comprometeu a competitividade do certame.

Não obstante, o gestor corrobora a pertinência do pagamento de diária referente ao período equivalente a 24h de hospedagem. Cita-se o excerto da manifestação:

“A Secretaria Municipal de Saúde visando ser mais transparente em suas ações, esta implementando a realização de uma nova licitação para contratação de serviço de hospedagem e alimentação para os pacientes usuários do TFD na cidade de Salvador, com inclusão de horários de check-in e check-out, bem como, a política de pagamento de diárias referentes à 24h de hospedagem.”

b) Previsão de cobertura de transporte para pacientes não executada efetivamente pela contratada.

O gestor reconheceu que não houve o fornecimento de transporte para os pacientes em TFD em contratação decorrente do Pregão Presencial nº 265/2015. Declarou a ocorrência de erro formal na redação do referente edital.

Salienta-se que, independente da motivação, a publicação de edital com inclusão de serviço de transporte em contexto de diária inexequível para hospedagem e alimentação promoveu condições desiguais de participação e favorecimento da Empresa Pousada Piedade, a qual já dispunha da informação sobre a inexistência fática do objeto de transporte de pacientes.

c) Ausência de pesquisa de mercado para estabelecer preço de referência do Pregão Presencial nº 265/2015.

Com relação a inexistência de cotação de preços para estabelecer preço de referência, o gestor concorda com a constatação: *“Com relação à cotação de preços, verificou-se que não houve a realização do mesmo quando da contratação da empresa de Hospedagem/Alimentação no ano de 2015.”*

Desse modo, inobservaram-se dispositivo legal e jurisprudência quanto à necessidade de fundamentar as contratações de bens e serviços a partir de pesquisa de mercado/orçamento, para assegurar o cumprimento do princípio da economicidade.

d) Realização de Pregão Presencial em detrimento do Pregão Eletrônico.

Apesar da regra de discricionariedade da realização de pregão na forma eletrônica, avaliou-se necessária a adoção da forma eletrônica pela Prefeitura de Paulo Afonso/BA para a melhoria dos controles da gestão de recursos federais para Tratamento Fora do Domicílio – TFD, dado o contexto deste caso concreto de: ocorrência de restrição à competitividade em processo licitatório com direcionamento de licitação a empresa com contrato vigente à época do certame; e ocorrência de prestação de serviço na capital do estado, distante 471,4km do município contratante.

Nesse sentido, o posicionamento quanto à adoção da forma eletrônica do pregão para contratar serviços de hospedagem está em consonância com o interesse público dos beneficiários do TFD, no sentido de fomentar a seleção da proposta mais vantajosa em consonância com os objetivos advindos do dever de licitar, principalmente em face do seu caráter competitivo (art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93).

2.2.2. Avaliação do Credenciamento nº 014/2013 e do Contrato nº 355/2013, referente a prestação de serviços de nefrologia à pacientes do SUS.

Fato

O Credenciamento nº 014/2013, vinculado ao procedimento administrativo nº 2351/2013, foi efetuado com objetivo de contratar empresa especializada na realização de tratamento de nefrologia para os usuários do Sistema Único de Saúde – SUS do município de Paulo Afonso/BA e de outros municípios integrantes da sua microrregião de saúde.

Os serviços foram especificados sinteticamente, no Anexo I do Termo de Referência, como serviços de nefrologia no valor unitário de R\$ 460.114,00 e quantidade de doze meses, totalizando R\$5.521.368,00. O detalhamento do valor unitário, que se trata da previsão mensal dos serviços, foi feito no Anexo II do Termo de Referência, composto pela Tabela de Procedimentos e Preços do SUS e a Ficha de Planejamento Orçamentário – FPO, que relaciona quais procedimentos poderão ser realizados e os respectivos quantitativos.

O aviso acerca do Credenciamento nº 014/2013 foi publicado no Diário Oficial da União e no Diário do Município, versão eletrônica. Consta do Processo também registro de publicidade em murais da Prefeitura e da Câmara Municipal de Paulo Afonso/BA, bem como no mural da Associação Comercial.

Em 22 julho de 2013, foi emitido o Parecer da Procuradoria-Geral do Município que opinou pela homologação do procedimento administrativo e, em 24 de julho de 2013, foi formalizado o Contrato nº 355/2013 entre a Prefeitura de Paulo Afonso-BA e a Clínica de Doenças Renais do Vale do São Francisco Ltda. – CLIRENAL, inscrita no CNPJ sob o nº 04.361.962/0001-27.

O valor total contratado foi estimado em R\$5.521.368,00 para um período de 12 meses. A vigência do Contrato foi prorrogada sucessivamente por iguais períodos mediante os Termos Aditivos nº 1º, de 11 de julho de 2014/2014, nº 3º, de 24 de julho de 2015 e nº 4º, de 08 de julho de 2016. O valor do Contrato, por sua vez, foi aditado em R\$ 1.380.342,00, por meio do 2º Termo Aditivo, de 13 de julho de 2014, ou seja, 25% do total. Não foi identificada, na documentação disponibilizada pela Prefeitura de Paulo Afonso/BA, a motivação para a alteração do valor contratado no referido montante.

Todavia, não houve a plena utilização do valor aditivado, considerando que foram pagos à CLIRENAL os valores totais de R\$ 5.954.780,41 no exercício de 2015 e de R\$ 5.682.714,22 em 2016, o que representa, respectivamente, 7,8% e 2,9% além do valor original contratado.

2.2.3. Fragilidades no controle por parte da Secretaria Municipal de Saúde para comprovar a execução dos procedimentos realizados pela CLIRENAL no âmbito do Contrato nº 355/2013.

Fato

O contrato nº 355/2013, celebrado em 24 de julho de 2013, entre o município de Paulo Afonso/BA e a Clínica de Doenças Renais do Vale do São Francisco Ltda. - CLIRENAL, teve por objeto a prestação de serviços especializados na realização de tratamento de nefrologia.

O objeto deste trabalho de fiscalização, no que diz respeito à execução do referido contrato, se ateve apenas aos serviços especializados em nefrologia, mais precisamente ao tratamento dialítico, mediante a realização do procedimento de hemodiálise na modalidade 1 a 3 vezes por semana durante os exercícios de 2015 e 2016.

A CLIRENAL foi contratada para a realização de até 2.377 sessões de hemodiálise para pacientes que realizam o procedimento três vezes por semana, e 27 sessões para os que o realizam uma vez por semana, sendo o valor unitário da sessão de R\$179,03, conforme tabela de Procedimentos do Sistema Único de Saúde e espelho da Ficha de Planejamento Orçamentário – FPO, constante do processo administrativo do Credenciamento. Os referidos procedimentos representam cerca de 91% do valor total dos procedimentos realizados nos exercícios fiscalizados.

Por meio de entrevistas com os técnicos e gestores da Secretaria Municipal de Saúde e da CLIRENAL observou-se o seguinte fluxo de informações e controle acerca da prestação dos serviços:

Para a realização da hemodiálise é necessário que os pacientes sejam cadastrados pelo Setor de Controle e Processamento do Departamento de Regulação e Assistência à Saúde – DERASA, da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) do município de Paulo Afonso/BA, mediante recebimento dos laudos/solicitações médicas de tratamento em nefrologia.

Após verificar a disponibilidade de vaga e a documentação do paciente, o pedido para tratamento é submetido à avaliação do médico autorizador para fins de emissão da Autorização de Procedimentos Ambulatoriais (APAC), que possui validade de até três meses. Na APAC constam, entre outros dados de identificação pessoal do paciente, a exemplo do número do Cartão Nacional de Saúde (CNS), o procedimento médico que pode ser realizado e o seu quantitativo.

Em cada sessão de diálise, a clínica preenche o Controle de Frequência Individual de Tratamento Dialítico (CFID). As informações relativas aos procedimentos autorizados pelo setor de regulação e os dados da execução são lançados no sistema interno de controle da CLIRENAL e, mensalmente, ela encaminha ao DERASA/SMS, em arquivo magnético essas informações para fins de inclusão no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) do SUS.

Para avaliar a pertinência entre os valores pagos à clínica no âmbito desse contrato, foram selecionados, por amostragem não probabilística, os processos de pagamento nº 874 referentes ao mês de janeiro 2015 e o de nº 5773, referente ao mês de setembro de 2016.

Por meio dessa avaliação, verificou-se inconsistências nos mecanismos de controle do município de Paulo Afonso para assegurar o adequado pagamento dos serviços de diálise, objeto do Contrato nº 355/2013, celebrado com a CLIRENAL.

Foram identificadas situações, adiante detalhadas, em que o Relatório Analítico de Procedimentos da APAC, elaborado pela CLIRENAL, constante dos processos de pagamento, não refletem as informações acerca dos quantitativos de procedimentos de diálise realizados, constantes do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) do SUS.

Observou-se, também, que o Gestor local não realiza conferência e validação prévia do Controle de Frequência Individual de Tratamento Dialítico (CFID) para efetuar o pagamento dos serviços, em desacordo com Portaria nº 706 do Ministro da Saúde, de 12 de agosto de 2014, que instituiu a obrigatoriedade da utilização do CFID para todos os tratamentos de diálise no âmbito do SUS, e estabeleceu em seu Art. 4º:

“O faturamento dos tratamentos de diálise através de APAC (Autorização de Procedimentos Ambulatoriais) fica condicionado a conferencia e validação previa pelo órgão gestor do CFID.

Parágrafo único. Para a validação de que trata o caput deste artigo o CFID deverá ser avaliado em conjunto com o respectivo Laudo para Solicitação/Autorização de Procedimentos Ambulatoriais.”

Essa constatação decorreu do confronto dos quantitativos de sessões de diálise informado no Relatório Analítico de Procedimentos da CLIRENAL, constantes dos processos de pagamento com os quantitativos registrados nos CFID dos pacientes.

No mês de janeiro de 2015, num conjunto de 208 pacientes atendidos, foram identificadas divergências nos controles de 32 deles, totalizando 85 sessões de hemodiálise constantes do Relatório Analítico de Procedimentos da CLIRENAL que não estavam registradas nos respectivos CFID, conforme detalhado a seguir, cabendo anotar que não foram localizados os referidos documentos de dois pacientes.

Tabela: Divergências do Relatório Analítico de Procedimentos da CLIRENAL com os controles de frequência CFID referentes ao mês de janeiro de 2015.

APAC	QUANTIDADE DE SESSÕES DE DIÁLISE		DIVERGÊNCIAS
	RELATÓRIO CLIRENAL	CFID	
291520085030-9	14	13	1
291520085032-0	13	12	1
291520085038-6	14	13	1
291520085041-9	13	12	1
291520085069-4	14	12	2
291520085073-8	14	11	3
291520085074-9	13	9	4
291520085076-0	13	12	1
291520085082-6	12	10	2
291520085087-0	13	9	4
291520085089-2	14	13	1
291520085100-2	13	12	1
291520085105-7	14	Não localizado	14
291520085115-6	14	9	5
291520085121-1	8	7	1
291520085130-0	13	12	1
291520085131-0	14	12	2
291520085136-5	14	12	2

291520085138-7	13	12	1
291520085142-0	13	12	1
291520085161-8	13	12	1
291520085173-9	13	12	1
291520085177-2	11	9	2
291520085182-7	13	12	1
291520085184-9	14	13	1
291520085197-0	13	12	1
291520085203-6	12	11	1
291520085208-0	13	Não localizado	13
291520085213-5	13	12	1
291520085219-0	13	10	3
291520085222-3	13	3	10
291520085232-2	3	2	1
TOTAL	407	322	85

Fonte: Relatório Analítico de Procedimentos constante do Processo de Pagamento nº 874 e Controles de Frequência (CFID).

No mês de setembro de 2016, dos 228 pacientes atendidos, houve divergência entre o número de sessões registrados na Síntese da APAC em relação aos quantitativos registrados nos CFID de 13 pacientes, totalizando 16 sessões, conforme a seguir:

Divergências do Relatório Analítico de Procedimentos da CLIRENAL com os controles de frequência CFID referentes ao mês de setembro de 2016.

APAC	QUANTIDADE DE SESSÕES DE DIÁLISE		DIVERGÊNCIAS
	RELATÓRIO CLIRENAL	CFID	
291620277060-2	13	12	1
291620277066-8	13	12	1
291620277071-2	13	12	1
291620483576-4	13	12	1
291620483594-0	13	12	1
291620483598-4	13	12	1
291620483599-5	13	11	2
291620483615-0	13	10	3
291620483619-3	13	12	1
291620483625-9	13	14	-1
291620483629-2	13	12	1
291620483743-6	13	11	2
291620483779-9	13	11	2
TOTAL	169	153	16

Fonte: Relatório Analítico de Procedimentos, constante do Processo de Pagamento nº 5773, e Controles de Frequência (CFID).

Ressalta-se que as divergências aqui identificadas de 85 e 16 sessões de hemodiálise entre relatórios de produção da CLIRENAL e CFID de pacientes, dos meses de janeiro/2015 e setembro/2016, não foram consideradas na sua integralidade como valores pagos a maior, haja vista que também foram analisados os dados de outros documentos hábeis a comprovar a realização dos procedimentos pela clínica contratada, cujos resultados integram o registro deste Relatório, 2.2.3 *CONSTATAÇÃO: Pagamentos de sessões em desacordo com os registros individuais de pacientes.*

Contudo, a incompletude ou mesmo a não localização de CFID desfavorece os controles tanto da clínica prestadoras dos serviços como do gestor municipal, incorrendo os dois agentes em

descumprimento da referida norma, sob pena de ressarcimento de valores por negligência no preenchimento da CFID:

“Art. 5º Os estabelecimentos de saúde e órgãos gestores devem manter o CFID arquivado para fins de auditoria dos órgãos de controle competentes, sob pena de ressarcimento dos valores pagos indevidamente.”

Acrescenta-se ao exposto que se observou, na comparação do Relatório de Procedimentos da Clínica (relativo ao mês de janeiro de 2015) com a respectiva Síntese da APAC do SIA/SUS, diversos casos nos quais os números do Cartão Nacional de Saúde (CNS) constantes da APAC não conferiam com o número informado no referido relatório de controle da CLIRENAL, no qual, por sua vez, registram-se sessões de hemodiálise de um paciente com o CNS de outro.

Note-se que o documento corresponde à identificação básica dos usuários do SUS e deve ser lançado corretamente em todos os registros de atendimentos custeados pelo Sistema Único de Saúde.

Tabela: Divergências de informações do Relatório Analítico de Procedimentos da APAC, elaborado pela CLIRENAL, em relação à Síntese da Produção do APAC SIA/SUS de janeiro de 2015.

DADOS SÍNTESE APAC (SIA/SUS)		RELATÓRIO CLIRENAL		SÍNTESE APAC X RELATÓRIO CLIRENAL
APAC	Nº SESSÕES APAC	Nº. SESSÕES DO CNS	Nº SESSÕES DO PACIENTE	
291520085 088-1	14	17	14	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para paciente de CNS diverso.
291520085 022-1	3	CNS não localizado no Relatório CLIRENAL	3	Obs. APAC registra o óbito da paciente em 12/01/2015
291520085 032-0	13	24	13	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para paciente de CNS diverso.
291520085 177-2	11	CNS não localizado no Relatório CLIRENAL	11	Obs. APAC registra o óbito da paciente em 28/01/2015
291520085 073-8	14	27	14	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para paciente de CNS diverso
291520085 222-3	13	10	13	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para a paciente de CNS diverso
291520085 223-4	10	CNS não localizado no Relatório CLIRENAL	10	No Relatório CLIRENAL o paciente consta de paciente diverso. Obs. APAC registra o óbito da paciente em 25/01/2015
291520085 093-6	13	16	13	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para a paciente de CNS diverso

291520085 209-1	3	CNS não localizado no Relatório CLIRENAL	3	-
291520085 182-7	13	15	13	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para a paciente de CNS diverso
291520085 095-8	2	CNS não localizado no Relatório CLIRENAL	2	-
291520085 215-7	13	23	13	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para a paciente de CNS diverso
291520085 097-0	10	0	10	CNS não localizado no Relatório CLIRENAL
291520085 123-3	3	13	0	No Relatório da CLIRENAL o mesmo CNS dessa APAC consta para a paciente de CNS diverso com 13 sessões
291520085 122-2	13	CNS não localizado no Relatório CLIRENAL	13	-
TOTAL	145	-	145	-

Fonte: Relatórios Analíticos de Procedimentos da APAC, elaborados em planilha pela CLIRENAL e que integram os processos de pagamento relativos à diálise dos meses de janeiro de 2015 e os dados do relatório Síntese da Produção do APAC, extraído do Sistema de Informações Ambulatoriais/SIA do SUS.

Por fim, a tabela a seguir demonstra as divergências encontradas na comparação do Relatório de Procedimentos da Clínica relativo ao mês de setembro de 2016 com a respectiva Síntese das APAC do SIA/SUS. Nesse caso, verificou-se que em várias situações os quantitativos de sessões de hemodiálise dos pacientes não coincidiam entre os dois mecanismos de controle.

Tabela: Divergências de informações do Relatório Analítico de Procedimentos da APAC elaborado pela CLIRENAL em relação à Síntese da Produção do APAC SIA/SUS setembro de 2016.

Dados da Síntese das APAC			Relatório CLIRENAL	Diferença Síntese APAC x Relatório CLIRENAL
APAC	Nº CNS DO PACIENTE	Nº de sessões	Nº de sessões	
291620277060-2	700007174529601	12	13	1
291620277070-1	898002099181154	12	13	1
291620277071-2	801434198116321	12	13	1
291620483577-5	898000534397028	12	13	1
291620483599-5	706501344026892	10	13	3
291620483615-0	898050012445713	10	13	3
291620483619-3	162230712220008	12	13	1

291620483632-5	898050000146201	12	13	1
291620483679-8	898000162108402	12	13	1
291620483743-6	898000166626319	11	13	2
291620483765-6	702805683366465	12	13	1
291620483779-9	898004198309398	11	13	2
291620483781-0	701009837944695	12	13	1
Total		150	169	19

Fonte: Relatório Analítico de Procedimentos, constante do Processo de Pagamento, e a Síntese da Produção da APAC referentes ao mês de setembro de 2016.

Observou-se, portanto, que a Secretaria Municipal de Saúde não dispõe de mecanismos e rotinas de controle suficientes para aferir a efetiva realização dos procedimentos médicos nos quantitativos e para os pacientes informados pela CLIRENAL. Os controles existentes se concentram na verificação da consistência dos arquivos magnéticos recebidos da Clínica para inclusão no Sistema SIA/SUS por parte de técnicos do Setor de Controle e Processamento, a exemplo da coerência dos procedimentos informados com os limites da programação orçamentária.

Esta ausência de acompanhamento por parte da Secretaria Municipal de Saúde ficou demonstrada durante os trabalhos desta fiscalização quando se observaram inconsistências nos documentos que respaldaram os processos de pagamentos selecionados para análise (relativos aos exercícios de 2015 e 2016) e o pagamento de sessões de hemodiálise em quantitativo superior ao constante dos controles individuais de pacientes, conforme o apontado no registro deste Relatório, 2.2.3 *CONSTATAÇÃO: Pagamentos de sessões em desacordo com os registros individuais de pacientes.*

Manifestação da Unidade Examinada

Sobre as fragilidades de controle, o Gestor se manifestou por meio do documento OF/GAB/PMPA nº 246/2017, 13 de setembro de 2017, nos seguintes termos:

“[...] As divergências encontradas entre o “Relatório Clirenal” e as CFID não significa que a clínica recebeu valores financeiros a mais, pois a FPO além de realizar glosas por valores físicos ocorre também às glosas por teto financeiro, e como a regulação da FPO ocorria baseada nas solicitações de entrada, saída e procedimentos, a SMS sabia antecipadamente o valor aproximado do processamento. Dito isto, esclarecemos que o Relatório produzido pela CLIRENAL, chamado de “Relatório CLIRENAL” na fiscalização da CGU vinha anexado a Nota Fiscal de Pagamento a Clinica apenas para constar o nome dos pacientes e os tipos de procedimentos realizados.

Isto posto, a elaboração do “Relatório Clirenal” era um procedimento realizado pela clínica unicamente para atender as determinações da Controladoria Geral do Município - CGM, contudo esse relatório será descontinuado e passaremos a utilizar um outro relatório que atenda as necessidades da CGM.

Também passará a ser utilizada na realização dos procedimentos de controle, a Ficha CFID relacionada à Portaria nº 706 de 12/08/2014. ”

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, reitera-se que o fato constatado teve o objetivo de relatar fragilidades de controle associadas a registros de procedimentos de hemodiálise, as quais não representaram pagamento a maior, fato também assinalado pelo gestor municipal em suas manifestações.

O Gestor argumenta, também, que a Secretaria Municipal de Saúde “*sabia antecipadamente o valor aproximado do processamento*” e que “*a FPO além de realizar glosas por valores físicos ocorre também às glosas por teto financeiro*”. No entanto, é necessária a certeza quanto aos valores de serviços pagos, não sendo adequado conhecer o valor aproximado.

Com relação as inconsistências do Relatório Analítico de Procedimentos da APAC elaborado pela CLIRENAL, salienta ainda, que “*era um procedimento realizado pela clínica unicamente para atender as determinações da Controladoria Geral do Município*”, que ocorrerá a descontinuidade da utilização do relatório em comento e a sua substituição por outro que atenda às necessidades da CGM.

Cabe salientar, nesse ponto, que a inclusão nos processos da listagem dos pacientes e procedimentos de hemodiálise realizados não se trata de uma mera formalidade. É fundamental para a regular liquidação da despesa que os processos de pagamento apresentem o detalhamento dos serviços prestados relativos a cada nota fiscal apresentada pela Clínica, com a correta identificação dos pacientes que realizaram os procedimentos e os respectivos quantitativos e valores.

Nesse sentido o Ministro Relator no Voto condutor do Acórdão TCU 1852/2015 – Plenário, anotou que:

“No âmbito da Administração Pública, os pagamentos somente podem ser efetuados às empresas contratadas se os serviços prestados estiverem devidamente detalhados nos documentos comprobatórios, uma vez que a ausência dos requisitos formais relativos à liquidação das despesas provoca a falta de transparência quanto à correção e suficiência daqueles serviços. Os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 estabelecem que os pagamentos ocorram apenas após liquidação da despesa, mediante documentos comprobatórios do direito ao recebimento, quais sejam, o contrato, a nota de empenho e os comprovantes de efetiva prestação do serviço.”

Na mesma linha, o Acórdão TCU 352/2016 – Plenário que consolidou trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, realizados pelo TCU em diversos Estados da Federação, acerca da terceirização de serviços de saúde determinou que:

“9.1.4. os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram efetivamente prestados – demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos – e que garantam que os

impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos.”

Observa-se, portanto, que os esclarecimentos e informações apresentadas pelo Gestor apresentam-se coerentes com a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle acerca dos procedimentos de hemodiálise constatados pela Equipe de Fiscalização, considerando a informação apresentada de que “*serão implementadas mudanças no controle da produção da clínica, bem como no processamento na produção das mesmas*” e também que “*passará a ser utilizada na realização dos procedimentos de controle, a Ficha CFID relacionada à Portaria nº 706 de 12/08/2014*”.

2.2.4. Pagamentos de sessões em desacordo com os registros individuais de pacientes.

Fato

Em face dessas fragilidades do controle da CLIRENAL e do Gestor Municipal consignadas no registro 2.2.2 deste Relatório de Fiscalização, efetuou-se também o cotejo dos dados dos Relatórios Síntese da Produção do APAC, relativos à diálise dos meses de janeiro de 2015 e setembro de 2016, com a documentação individual de controle dos pacientes.

A partir dessa verificação, foram identificadas ainda as seguintes inconsistências das informações no mês de janeiro de 2015:

Tabela: TABELA: Divergências encontradas quanto ao número de sessões de hemodiálise no mês de janeiro de 2015.

APAC	Cartão Nacional de Saúde - CNS	Prontuário (nº de sessões)	Síntese APAC (nº de sessões)	Sessões pagas a mais
291520085038-6	107480326700005	13	14	1
291520085100-2	898001214681478	12	13	1
291520085105-7	898002380811239	Documento comprobatória não localizada	14	14
291520085131-0	898002342927055	13	14	1
291520085136-5	898050065134623	13	14	1
291520085208-0	898000192529201	Documento comprobatória não localizada	13	13
Total		51	82	31

Fonte: Processo de Pagamento nº 874, Relatório Síntese da Produção do APAC referente ao mês de janeiro de 2015, e prontuários dos pacientes.

No mês de janeiro de 2015, em quatro casos o lançamento do quantitativo de sessões realizadas foi superior ao constante dos documentos dos prontuários individuais, totalizando 31 sessões pagas a mais. Não se identificou documentação hábil a comprovar a realização das sessões de hemodiálise para dois pacientes (Cartão Nacional de Saúde - CNS 898002380811239 e CNS 898000192529201). Desse modo, contabilizou-se o pagamento de

31 sessões sem respaldo em registros individuais dos pacientes, que representaram o montante de R\$ 3.759,63.

Com relação ao mês de setembro as divergências foram as seguintes:

TABELA: Divergências encontradas quanto ao número de sessões de hemodiálise no mês de setembro de 2016.

APAC	Cartão Nacional de Saúde do PACIENTE - CNS	Prontuário (nº de sessões)	Síntese APAC (nº de sessões)	Sessões pagas a mais
291620277066-8	203869991410007	12	13	1
291620483576-4	898001263453084	11	13	2
291620483594-0	898000484904908	12	13	1
291620483598-4	898002906844774	10	13	3
291620483629-2	898000477303325	12	13	1
Total		45	52	8

Fonte: Processo de Pagamento nº 5773 Relatório Analítico de Procedimentos, Controles de Frequência (CFID), Controle de Diálise e a Síntese da Produção do APAC referente ao mês de setembro de 2016.

No mês de setembro de 2016, em cinco casos o lançamento do quantitativo de sessões realizadas foi superior ao constante dos documentos individuais dos pacientes, totalizando 08 sessões pagas a mais, o equivalente a R\$ 1.432,24.

Conforme tabelas acima, verificou-se um saldo negativo de R\$ 5.191,87, relativo a 39 sessões, ou seja, uma incompatibilidade entre o número de atendimentos realizados, conforme documentação individual de controle dos pacientes apresentados pela CLIRENAL e o número de procedimentos faturados nos meses de janeiro de 2015 e setembro de 2016, constantes da *Síntese da Produção do APAC*, extraída do Sistema de Informações Ambulatoriais/SIA do SUS.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor se manifestou por meio do documento OF/GAB/PMPA nº 246/2017, 13 de setembro de 2017, quanto ao fato tratado neste registro de constatação:

“[...] Em relação à Tabela: Divergências encontradas quanto ao número de sessões de hemodiálise no mês de janeiro de 2015, foi realizado o confronto entre a FICHA DE CONTROLE DE DIALISE (anexa ao prontuário) de Janeiro/2015 e a SÍNTESE DO APAC de Janeiro/2015. Os resultados estão expostos na tabela abaixo.

Pacientes atendidos em JANEIRO/2015 (Amostragem)	Quantidade de sessões registradas na FICHA de CONTROLE de DIALISE	Quantidade de sessões pagas pela SÍNTESE do APAC
J.N.C	14	14
J.R.O	14	14
R.M.S	13	13
J.A.F	14	14

“Houve divergência de constatações, pois J.N.C., J.R.O. foram cobrados através da síntese do APAC exatamente o que está registrado na Ficha de Controle de Diálise (Fichas de Controle em Anexo).

As Fichas de controle de diálise de J. A. F e R. M. S. foram disponibilizadas para equipe de auditoria da SMS, mas a clínica justificou informando que não foram disponibilizados para equipe de fiscalização da CGU porque as fichas estavam em outros arquivos (Fichas de controle de diálise em anexo). Analisando as Fichas de Controle de Diálise de J. A.F e R.M.S. em Janeiro/2015 observa-se que foram cobradas as sessões realizadas e registradas.

Em relação à Tabela Divergências do Relatório Analítico de Procedimentos da CLIRENAL com os controles de frequência CFID referentes ao mês de setembro de 2016, foram analisadas as FICHA DE CONTROLE DE DIALISE (anexa ao prontuário) de Setembro/2016 e a SÍNTSE DO APAC de setembro/2016. Os resultados estão expostos na tabela abaixo”

Pacientes atendidos em SETEMBRO.2016	Quantidade de sessões registradas na FICHA de CONTROLE de DIALISE	Quantidade de sessões pagas pela SÍNTSE DO APAC
A.A.S.S	12 e 1 falta	12
A.F.A	12 e 1 falta	12
G.A.B	10 e 3 faltas	10
J.M.S	10 e 3 faltas	10
M.J.O	11 e 1 falta	11
J.E.F	12	12
J.A.L.S	13	13

“Houve divergência de constatações, pois A.A.S.S., A.F.A., G.A.B., J.M.S, M.J.O, J.E.F e J.A.L.S foram cobrados através da síntese do APAC exatamente o que está registrado na Ficha de Controle de Diálise (Fichas de Controle em Anexo). (...)”

Análise do Controle Interno

Com relação as diferenças do quantitativo de sessões pagas a maior no mês de janeiro de 2015, as informações e documentação complementar apresentadas sanaram as divergências, permanecendo apenas as relacionadas às duas sessões pagas a maior dos pacientes com o CNS 107480326700005 e CNS 898001214681478, no valor de R\$ 179,03 cada, para as quais não houve manifestação do Gestor.

Todavia, em relação ao mês de setembro de 2016, o gestor não apresentou manifestação sobre as divergências dos cinco casos nos quais os lançamentos dos quantitativos de sessões realizadas foram superiores aos constantes dos documentos individuais dos pacientes, totalizando 08 sessões pagas a mais, o equivalente a R\$ 1.432,24.

Isso porque, em suas manifestações tratou de pacientes divergências encontradas entre o Relatório Analítico de Procedimentos da CLIRENAL com os Controles de Frequência – CFID para os quais não havia sido constatado pagamento a maior.

Em face o exposto, após os esclarecimentos e apresentação de documentação complementar, verificou-se ainda um saldo negativo de R\$ 1.790,30, relativo a 10 sessões, ou seja, uma incompatibilidade entre o número de atendimentos realizados, conforme documentação individual de controle dos pacientes apresentados pela CLIRENAL e o número de procedimentos faturados nos meses de janeiro de 2015 e setembro de 2016, constantes da Síntese da Produção do APAC, extraída do Sistema de Informações Ambulatoriais/SIA do SUS.

2.2.5. Análise da compatibilidade da capacidade instalada da Clínica com o número de procedimentos de diálise contratados.

Fato

Mediante visita realizada pela equipe de fiscalização à CLIRENAL, bem como informações disponibilizadas pela sua administração, verificou-se que a mesma possui atualmente 51 equipamentos de hemodiálise em utilização.

De acordo com informações da CLIRENAL, no exercício de 2015, a clínica dispunha de 48 máquinas de hemodiálise. Considerando o funcionamento de todas as máquinas em três turnos, três dias da semana (2^a, 4^a e 6^a feiras) e em dois turnos, três dias da semana (3^a, 5^a feiras e sábado), calcula-se a capacidade instalada de 720 sessões por semana e 2.880 sessões no mês.

Quadro: Capacidade Instalada em 2015 para sessões de hemodiálise.

Turno de funcionamento	Entrada	Saída	Quantidade de Sessões (48 máquinas x 3 dias)
Segunda/quarta e sexta - 1º turno	06:00 horas	10:00 horas	144
Segunda/quarta e sexta - 2º turno	11:00 hora	15:00 horas	144
Segunda/quarta e sexta - 3º turno	15:30 horas	19:30 horas	144
Terça/quinta e sábado - 1º Turno	06:00 horas	10:00 horas	96
Terça/quinta e sábado - 2º Turno	11:00 hora	15:00 horas	96
Capacidade instalada semanal			720
Capacidade instalada mensal (semanal x 4)			2.880
Capacidade instalada anual (mensal x 12)			34.560

Fonte: Informações prestadas pela clínica.

No contrato celebrado entre a CLIRENAL e a Prefeitura de Paulo Afonso/BA, foram previstos mensalmente 2.377 procedimentos de hemodiálise para pacientes que realizam três sessões por semana e 27 procedimentos para pacientes que realizam uma sessão por semana.

Para a análise dos dados de capacidade instalada, selecionou-se o mês de janeiro de 2015. Como resultado, verificou-se que a CLIRENAL executou 2.576 procedimentos de hemodiálise para os pacientes que realizam no máximo três procedimentos por semana e 50 procedimentos de excepcionalidade - máximo uma sessão por semana, totalizando 2.626 sessões no mês.

Com relação ao exercício de 2016, considerando o funcionamento nos dias e turnos anteriormente mencionados, calculou-se possível 153 sessões nos três dias da semana em que há três turnos e 102 sessões nos três dias em que há dois turnos, totalizando 765 sessões por semana e 3.060 no mês.

Também para a análise de dados de capacidade instalada, selecionou-se o mês de setembro de 2016. Como resultado, verificou-se que a CLIRENAL executou 2.688 procedimentos de hemodiálise para os pacientes que realizam no máximo três sessões por semana, 26 sessões para portadores de HIV, também na referida periodicidade, e 42 procedimentos de excepcionalidade - máximo uma sessão por semana, totalizando 2.756 sessões no mês.

Fundamentado no número de equipamentos de hemodiálise disponíveis e na quantidade de dias de operação e turnos de funcionamento, pode ser aferido, a partir dos meses selecionados (amostra não probabilística) que a CLIRENAL apresenta capacidade instalada adequada para atender à demanda dos pacientes com doença renal crônica por hemodiálise, conforme previsto no Credenciamento nº 014/2013 e no Contrato nº 355/2013.

3. Conclusão

A partir dos exames realizados acerca da execução das despesas associadas a Tratamento Fora do Domicílio – TFD, constatou-se restrição à competitividade em processo licitatório, gerando direcionamento da contratação. As conclusões da equipe de fiscalizaram basearam-se nos seguintes fatos: termo de referência com valor unitário inexequível para a contratação dos serviços; previsão de cobertura de transporte para pacientes não executada efetivamente pela contratada; ausência de pesquisa de mercado; e realização de Pregão Presencial em detrimento do Pregão Eletrônico.

No que se refere à oferta de Terapia Renal Substitutiva – TRS a usuários do SUS, considerando o escopo dos trabalhos, não se identificaram falhas no processo de credenciamento da clínica particular que presta os serviços para o município de Paulo Afonso-BA. Os valores cobrados pelos procedimentos de diálise estavam em conformidade com os estabelecidos na Tabela de Procedimentos do SUS, e a clínica credenciada também demonstrou possuir capacidade instalada compatível com o número de procedimentos de diálise contratados.

Observou-se, também, a adequada expedição de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade/Custo (APAC) pela Secretaria de Saúde do Município/ Central de Regulação, com a segregação entre as atividades de solicitação de procedimentos ambulatoriais e de expedição da referida APAC.

No entanto, fazem-se necessários aprimoramentos dos controles de validação dos registros de procedimentos de diálises realizados no Sistema SIA-SUS, com o fito de assegurar a regular movimentação financeira dos recursos.

Nesse sentido, foram constatadas fragilidades nos controles por parte da Secretaria Municipal de Saúde para comprovar a execução dos procedimentos realizados pela clínica credenciada

no âmbito do Contrato nº 355/2013 e o pagamentos de sessões de diálise em desacordo com os registros individuais de pacientes.

Ordem de Serviço: 201700539

Município/UF: Paulo Afonso/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PAULO AFONSO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.343.152,74

1. Introdução

A ação de controle visou avaliar a execução dos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde ao Município de Paulo Afonso/BA para construção de uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA II 24 horas neste município. Para tanto, o Fundo nacional de Saúde - FNS, a título de incentivo financeiro de investimento repassou ao Município o valor de R\$ 2.000.000,00 para implantação da UPA (unidade física, equipamentos e materiais).

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/03/2017 a 24/03/2017 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 10302201512L40001 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) /Implantação, Construção e Ampliação de Unidades de Pronto Atendimento - UPA.

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

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas

ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Histórico de execução da Unidade de Pronto Atendimento - UPA de Paulo Afonso/BA.

Fato

O Ministério da Saúde, em decorrência da Resolução CIB nº. 094/2009, de 01 de julho de 2009, que deliberou acerca da implantação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA nos municípios da Bahia, determinou ao Fundo Nacional de Saúde a transferência de recursos financeiros para execução de uma UPA (unidade física, equipamentos e materiais) no município de Paulo Afonso/BA, conforme quadro abaixo:

UPA 24 HORAS DE PAULOAFONSO

NOME	ENDERECO	PORTE	TIPO	REPASSE	EXECUÇÃO
UPA PAULO AFONSO	Rua Caribeiras	II	NOVA	R\$ 2.000.000,00	62,58%

Fonte: Extrato SISMOB.

Para execução da unidade física da UPA II de Paulo Afonso/BA, a Administração Municipal realizou a Concorrência Pública – CP nº. 04/2013, em 13 de dezembro de 2013, tendo como licitante vencedor a empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda. (CNPJ Nº 04.921.857/0001-03), com uma proposta no valor de R\$ 3. 109.576,35.

Em 31 de janeiro de 2014, a Prefeitura Municipal assinou com a empresa anteriormente citada o Contrato nº. 07/2014, com prazo de vigência de 06 meses a partir da data de emissão da ordem de serviço (27 de fevereiro de 2014). Ao longo da execução da obra ocorreram quatro aditivos contratuais de prazo (1º, 2º, 3º e 5º Termos Aditivos), que no cômputo final prorrogaram o prazo de vigência para 27 de agosto de 2016 e o 4º Termo Aditivo de reajuste contratual (no valor de R\$ 150.381,25), bem como o 6º Termo Aditivo de valor (R\$ 113.344.79).

No período de 27 de janeiro de 2014 até 17 de dezembro de 2015, foram realizados treze (13) Boletins de Medição referentes aos serviços executados pela empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda., no valor total de R\$ 1.279.776,65 correspondente a um percentual de 41,15% do valor contratado.

No exercício de 2016, a empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda. passou por problemas financeiros e trabalhistas que repercutiram no atraso de execução da obra. Deste modo, a Administração Municipal fundamentada no inciso III, do art. 78 da Lei 8.666/93 rescindiu o contrato firmado com a referida empresa.

Para execução dos serviços remanescentes da UPA II, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA promoveu a Concorrência Pública – CP nº. 02/2016, em 10 de outubro de 2016, tendo como licitante vencedor a empresa JNE Construtora Ltda. (CNPJ nº. 07.861.955/0001-82), com uma proposta no valor de R\$ 2.063.376,09 e prazo de vigência de 12 meses a partir da ordem de serviço (01 de dezembro de 2016).

2.2.2. Insuficiência de informações técnicas no Projeto Básico da UPA.

Fato

No exame dos projetos de construção da UPA de Paulo Afonso/BA, verificou-se que o projeto básico disponibilizado pela Prefeitura Municipal à equipe da CGU/BA corresponde a um projeto desenvolvido para a UPA do município de Itabuna/BA, e, o mesmo não continha todos os elementos necessários e suficientes para a precisa caracterização e avaliação de custos do empreendimento, quais sejam:

- Memória de cálculo dos quantitativos do orçamento; e
- Composição de custos unitários dos serviços;

Por intermédio das Solicitações de Fiscalização – SF nº. 01/OBRAS, de 06 de março de 2017, posteriormente, reiterada por meio da SF nº. 04/OBRAS, de 29 de março de 2017, requereu-se à Prefeitura Municipal a apresentação dos documentos anteriormente relacionados, todavia, até a data de fechamento deste relatório não foram encaminhados.

Assim, a ausência da memória de cálculo com os quantitativos do orçamento estimativo e a composição de custos unitários dos serviços apontaram que o projeto básico da obra licitada, não reunia todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços executados e a precisa avaliação do custo da obra, contrariando disposição do inciso IX, do art. 6º e inciso II, do parágrafo 2º, do art. 7º, da Lei 8.666/93, bem como a jurisprudência já pacificada do Tribunal de contas da União (TCU), por meio da Súmula nº. 258, abaixo transcrita:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OF/GAB/PMPA nº. 252/2017, de 20 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso apresentou o seguinte arrazoado:

“O Projeto da Unidade de Pronto Atendimento – TIPO II e as planilhas, foram disponibilizados pelo Governo do Estado da Bahia para a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, através da SESAB - Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.

Paulo Afonso não possui em seu quadro de pessoal, um número suficiente de técnicos para elaborar Projeto Executivo de Estabelecimento Assistencial de Saúde com a complexidade de uma UPA, cujo projeto precisa atender a todas as normas e portarias da vigilância Sanitária bem como a RDC 50. Daí a necessidade de solicitar Projetos Executivos ao Governo Estadual e/ou Governo Federal a fim de não perder o recurso disponibilizado pelo Fundo Nacional da Saúde cujo emprego do recurso iria impactar diretamente na melhoria da qualidade de vida da população.

A memória de cálculo não nos foi fornecido pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.

As composições de custos unitários foram referenciadas pelo SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil que divulga mensalmente custos e índices da construção civil.”

Análise do Controle Interno

A Administração atribuiu ao Governo do Estado da Bahia, autor dos projetos, a ausência dos documentos relacionados (memória de cálculo dos quantitativos do orçamento e composição de custos unitários dos serviços). Essa situação não afasta a responsabilidade da Administração Municipal, pois o projeto para ser licitado necessitava ser compatibilizado com a situação do terreno de Paulo Afonso para ser construído, e em consequência, passar por uma reavaliação dos seus quantitativos e custos unitários.

De fato, parte dos serviços do orçamento apresentavam o código SINAPI o que dispensaria a apresentação da composição dos custos unitários, porém, existe no orçamento uma quantidade relativa de serviços cuja fonte de pesquisa não foi o SINAPI ou não apresenta a fonte. Tal situação, prejudicou a análise mais acurada dos custos do empreendimento pelos licitantes.

Em síntese, a manifestação da Administração não elide o fato de que os documentos listados são necessários para precisa caracterização e levantamento dos custos do empreendimento.

2.2.3. Ausência de Parecer prévio da Procuradoria Jurídica do Município para o Edital da Concorrência Pública - CP nº. 04/2013.

Fato

No exame dos autos do processo da CP nº. 04/2013 para contratação de empresa de engenharia para construção da UPA de Paulo Afonso/BA, não foi encontrado o Parecer prévio da Assessoria Jurídica do Município para a minuta do Edital da CP nº. 04/2013.

Instada por meio da Solicitação de Fiscalização nº. 02/OBRAS, de 13 de março de 2013, a apresentar justificativas para a ausência do Parecer prévio da Assessoria Jurídica para o Edital da CP nº. 04/2013, a Administração Municipal por intermédio do Ofício nº. 003/SMS/2017, de 23 de março de 2013, prestou os seguintes esclarecimentos:

“Observa-se dos Editais da Prefeitura de Paulo Afonso, que as variações entre as respectivas minutias dos diversos procedimentos são ínfimas, restringindo-se, à adequação de dispositivos e cláusulas, como os referentes à quantidade do objeto, prazos e local para entrega, sem que se altere qualquer outro dispositivo e/ou cláusula do instrumento previamente examinado e aprovado. O parágrafo único do art. 38 da Lei nº. 8.666/93 não é expresso quanto à obrigatoriedade de que cada procedimento licitatório ou contratação direta tenha a respectiva minuta submetida a exame e a aprovação pela assessoria jurídica por meio de parecer.

Além disso, a Prefeitura de Paulo Afonso adota minutas-padrão, previamente examinadas e aprovadas na forma do disposto no parágrafo único do art. 38, da Lei nº. 8.666/93 o que contribui para a padronização de procedimentos e a celeridade processual, sendo estas minutas devidamente conferidas e recebendo o respectivo carimbo de aprovação em cada uma de suas laudas.

Não obstante a adoção de minuta padronizadas, estes, conforme acima especificado, são conferidos e é aportado o competente carimbo do órgão jurídico, dando a validade que se espera da dicção do § único do artigo 38 da Lei 8.666/93. Frise-se que o texto legal, impõe exame prévio e aprovação, porém não explicita a necessidade de emissão de parecer ou manifestação de qualquer espécie, sendo imprescindível apenas, que se comprove o prévio conhecimento e em havendo este de forma lógica, a aprovação para restar cumprida a exigência legal.”

A forma de manifestação da Assessoria Jurídica da Prefeitura se encontra explicitamente definido no inciso VI, parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

A querela estaria resoluta com a apresentação do Parecer da Assessoria Jurídica da Prefeitura à minuta-padrão, conforme relato da Administração. Entretanto, o citado Parecer não foi anexado à manifestação do gestor. Registre-se que a chancela da Assessoria Jurídica da Prefeitura em um documento é distinto de um Parecer.

Ademais, o arrazoado sustentado pela Administração Municipal é desarmônico com a instrução do processo administrativo da CP nº. 02/2016, no qual às fls. 28.320 a 28.324 há o PARECER da Procuradoria Geral do Município para o Edital da CP nº. 02/2016.

Deste modo, a ausência de Parecer prévio da Assessoria Jurídica da Prefeitura de Paulo Afonso/BA à minuta do Edital da CP nº. 04/2013, contraria entendimento do TCU nos Acórdãos nº. 1.300/2003 da 1^a Câmara, nº. 2445 /2011- Plenário e nº. 1939/2012 da 2^a Câmara.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OF/GAB/PMPA nº. 252/2017, de 20 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso apresentou o seguinte arrazoado:

“Reiteramos as justificativas apresentadas a esta CGU, no sentido a Prefeitura adotava minutas padronizadas previamente examinadas e aprovadas pela Assessoria Jurídica da Prefeitura de Paulo Afonso e sofrem variações ínfimas a depender do objeto do certame.

Ademais, repetimos que a Lei 8.666/93 no parágrafo único do art. 38 se reporta ao exame prévio da Assessoria Jurídica perfeitamente atendido pela chancela da Procuradoria Jurídica Municipal.

Nada obstante, a partir do presente exercício, 2017, todos os editais estão sendo submetidos a parecer jurídico previamente à publicação.”

Análise do Controle Interno

Mais uma vez a Administração reafirma que a Assessoria Jurídica do Município examinava e aprovava as minutas – padrão. Todavia, no último parágrafo do seu arrazoado ratifica que a partir do exercício de 2017, os editais são submetidos a parecer jurídico, deste modo, infere-se que esse não era um procedimento adotado no exercício de 2013.

2.2.4. Ocorrência de restrição à competitividade nas Concorrências Públicas nº. 04/2013 e nº. 02/2016.

Fato

Na análise dos Editais das Concorrências Públicas nº. 04/2013 e nº. 02/2016 para construção da Unidade de Pronto Atendimento - UPA do município de Paulo Afonso/BA, verificaram-se o estabelecimento de exigências que restringiram e direcionaram o procedimento licitatório da CP nº. 04/2013, enquanto na CP nº. 02/2016 limitaram o caráter competitivo do certame, quais sejam:

- a. O item 4.2.4 de ambos os editais proibiram a participação de empresas reunidas em consórcio, sem que essa proibição fosse motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, contrariando dessa forma, determinação do art. 33, da Lei 8.666/93, bem como disposições dos Acórdãos nº.1.636/2007 – Plenário, nº. 1.316/2010, nº. 1.102/2009 e nº. 3.654/2012, todos do TCU;
- b. Os itens 8.3.1.3 da CP nº. 04/2013 e 8.3.1.6 da CP nº. 02/2016 estabeleceram o prazo de 02 dias úteis antes da abertura de cada certame licitatório para realização de vistoria do local da obra pelo responsável técnico do licitante. Essa exigência extrapola o disposto no inciso III, do art. 30, da Lei 8.666/93 que só postula a manifestação de conhecimento das condições do local da obra. Ainda de acordo com o TCU, seria suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só poderia ser exigida se fosse imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, dever-se-ia evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos nº.800/2008, nº.890/2008, nº.1.174/2008, nº. 2.150/2008 e nº.727/2009, todos do Plenário);

- c. O item 8.4.1 de ambos os editais solicitaram indevidamente dos licitantes a comprovação de capital social **integralizado** mínimo de 10% do valor orçado. Segundo entendimento do TCU expresso nos Acórdãos nº. 808/2003, nº. 1.871/2005, nº. 1.898/2006, nº. 113/2009 e nº. 2.829/2009, nº. 1.255/2013 e nº. 1.533/2011 todos do Plenário, o edital não deveria conter exigência relativa a valor de capital social integralizado mínimo, uma vez que o § 3º, do art. 31, da Lei 8.666/93, somente faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado;
- d. O item 8.4.1 dos dois editais exigiram a apresentação de prova de capital mínimo ou valor de patrimônio líquido equivalente a 10% do valor estimado a ser contratado, enquanto o item 8.4.7 demandou dos licitantes a prestação de garantia de 1% do valor estimado. A exigência cumulativa de capital social ou patrimônio líquido mínimo e prestação de garantia contraria determinação do § 2º, do art. 31, da Lei nº.8.666/93, bem como os Acórdãos nº. 108/2006, nº. 2.338/2006, nº. 2.553/2007, nº. 2.640/2007, nº.1.229/2008, nº. 2.712/2008, nº. 2.815/2009, nº. 3.043/2009, todos do Plenário do TCU;
- e. O item 8.4.2 dos editais solicitaram dos licitantes a apresentação de Certidão Simplificada da Junta Comercial, a referida Certidão não encontra amparo na jurisprudência do TCU, uma vez que o mesmo entende que não se deve exigir nos processos licitatórios documentos além daqueles previstos nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/93, conforme Acórdãos nº. 1391/2009 e nº. 808/2003, ambos do Plenário do TCU;
- f. O item 8.4.5 dos dois editais exigiram dos licitantes a apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC) > 1,5, Índice de Liquidez Geral (ILG) > 1,5 e Índice de Endividamento Geral (IEG) < 0,25. Tais exigências foram desarrazoadas, uma vez que não se encontram nos processos administrativos que instruíram as CP nº. 04/2013 e CP nº. 02 /2016, as devidas justificativas para fixação dos índices em valores distintos dos usualmente aceitos (ILC>1, ILG>1 e IEG<1), conforme Acórdão nº. 2.646/2015 do Plenário do TCU; e
- g. Os itens 8.4.7, 8.4.7.1 e 8.4.7.1.1 dos editais previam que a garantia de proposta fosse realizada pelos licitantes **até 03 dias úteis anteriores ao dia marcado para entrega da documentação e proposta, através de depósito identificado em nome da empresa licitante, e o comprovante de depósito apresentado no envelope nº 01, sob pena de inabilitação** (negrito Administração Municipal). Tais exigências não encontram amparo na Lei 8.666/93, e, contraria posicionamento do TCU exarado no Acórdão nº. 2.993/2009 – Plenário.

Instada por meio da SF nº. 02/OBRAS, de 13 de março de 2017, a apresentar o fundamento legal para as cláusulas editalícias anteriormente elencadas, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso por intermédio do Ofício nº 003/SMS/2017, de 23 de março de 2017, ofereceu as seguintes justificativas:

“a) De acordo com o art. 33 da Lei nº 8.666/93, a participação de consórcio em licitação é uma faculdade assegurada à Administração Pública. Desse modo, no regramento atual a regra nos editais é a não admissibilidade de

consórcios, salvo quando a complexidade do objeto recomendar que a junção de duas ou mais empresas para cumprimento do escopo do futuro contrato se mostre necessária e imprescindível. Logo, o fundamento legal para a participação de consórcios encontra-se no art. 33 da Lei nº 8.666/93.

b) O atestado de visita técnica previsto no item 8.3.1.3 do edital está respaldado no art. 30 incisos III da Lei nº. 8.666/93. No caso da Concorrência nº. 004/2013, entendeu a área técnica pela necessidade dos interessados conhecerem o local onde seria executada a obra, justamente para evitar futuros questionamentos sobre as condições locais que influenciavam na elaboração da proposta.

c) A exigência de capital mínimo, equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, está prevista no art. 31, §2º e 3º da Lei nº. 8.666/93. Dessa forma, a condição econômico-financeira da empresa é apurada, também, com base nesse parâmetro.

d) Para entender a cumulatividade de exigências, é preciso estar atento à estruturação do art. 31 da Lei nº. 8.666/93. Quando tratamos de garantia da proposta, temos claramente que sua exigência está prevista no art. 31, inciso III, da Lei de Licitações. Não há dúvidas, portanto, acerca da legalidade de tal exigência. Com relação à demonstração de capital mínimo, o seu fundamento, conforme sinalizado nos esclarecimentos do item “c” acima, está no mesmo artigo 31, apenas detalhado nos parágrafos 2º e 3º. Temos, assim que ambas as exigências encontram expresso respaldo legal, o que no nosso entendimento não inviabiliza a sua cumulatividade.

e) A certidão simplificada da junta se constitui tão somente em meio de comprovação da situação da empresa quanto ao seu capital social. Nesse sentido, não é um documento de habilitação que fala por si só e de forma isolada, mas sim serve de instrumento para comprovar o quanto requisitado no art. 31§ 3º da Lei nº. 8.666/93.

f) A demonstração da boa situação financeira da empresa passa pela apuração dos seus índices contábeis, nos termos do art. 31 §§1º e 5º da Lei nº. 8.666/93. Dessa forma, a comissão de licitação utilizou o seu padrão de edital para que as empresas demonstrassem os seus índices de liquidez corrente, liquidez geral e endividamento geral, usando as fórmulas tradicionalmente prevista para o respectivo cálculo.

g) Como esclarecido anteriormente, o fundamento legal para exigência de garantia da proposta está previsto no art. 31, inciso III, da Lei nº. 8.666/93. Apesar da expressa previsão legal para a exigência, inexiste no texto da Lei nº. 8.666/93 uma forma definida quanto à apresentação das garantias. No nosso caso, entendemos que a prestação da garantia com certa antecedência permite à Administração apurar a certeza de liquidez do documento, evitando com isso o recebimento no momento da habilitação de garantias insuficientes para atender as finalidades da legislação. ”

No tocante aos destaques da alínea “d” e “e”, relativos à cumulatividade da exigência de capital social mínimo e prestação de garantia, bem como a apresentação de Certidão Simplificada da Junta Comercial, constataram-se no procedimento licitatório da CP nº. 04/2013 situações fáticas na qual um licitante foi levado à condição de inabilitação devido às determinações ilegais do edital.

Em 03 dezembro de 2013(10 dias antes da abertura da licitação), a licitante Helena Oliveira Comércio e Prestações de Serviços Ltda. aumentou o capital social da empresa de R\$ 270.000,00 para R\$ 320.000,00 a fim de cumprir a exigência de capital social mínimo de R\$ 297.595,04 previsto no edital, conforme alteração contratual da sociedade à fl. 346 do processo administrativo.

Por ter sido uma alteração recente, a Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica nº. 110913/2013 e a Certidão Simplificada da Junta Comercial nº. 97316003, expedidas, respectivamente, pelo CREA/BA e Juceb, apresentadas pela referida empresa, ainda constavam que o seu capital social era de R\$270.000,00, razão pela qual a Copel a inabilitou, após pedido formulado pelos demais participantes do certame.

Logo, a decisão da Copel de inabilitar a empresa Helena Oliveira Comércio e Prestações de Serviços Ltda. foi em flagrante descumprimento da Lei 8.666/93, visto que:

- a) A cobrança de apresentação de Certidão Simplificada da Junta Comercial, prevista no O item 8.4.2, é ilegal, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União; e
- b) A despeito da Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica, emitida pelo CREA/BA conter uma informação dissonante com a alteração do contrato social, a mesma era válida, com base no que dispõe o segundo parágrafo da certidão, aludido pela Copel na sua decisão, senão vejamos:

CERTIFICO, mais, ainda que esta certidão não concede a firma o direito de executar quaisquer serviços técnicos sem a participação real efetiva e insofismável dos responsáveis técnicos abaixo citados e que perderá a sua validade se ocorrer qualquer modificação nos dados cadastrais nela contido, após (negrito CGU) a data de sua expedição.

A Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica só estaria inválida se a alteração do contrato social tivesse sido realizada após 03 de dezembro de 2013, conforme já destacado anteriormente. A alteração do contrato social e a emissão da certidão do CREA ocorreram na mesma data (03 de dezembro de 2013).

Ressalte-se que a empresa Helena Oliveira Comércio e Prestações de Serviços Ltda. não necessitava ter aumentado seu capital social para participar da licitação, uma vez que a mesma realizou a prestação de garantia previsto no item 8.4.7 do edital, conforme comprovante de depósito no valor de R\$ 29.759,50 contido à fl. 218 do processo administrativo da CP nº. 04/2013.

Diante do exposto, evidenciou-se que os Editais das Concorrências PÚblicas nº. 04/2013 e nº. 02/2016 continham Cláusulas em desacordo com os normativos aplicados à Lei de Licitações, que terminaram prejudicando o atingimento de um dos seus principais objetivos, que é a isonomia. No caso específico das disposições contidas nos itens 8.4.1. e 8.4.2 do Edital da CP

nº. 04/2013, a Copel restringiu ilegalmente a participação da empresa Helena Oliveira Comércio e Prestações de Serviços Ltda. no certame, e terminou beneficiando as empresas Solotec Construções e Incorporações Ltda. (vencedora da licitação) e GL Empreendimento Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do OF/GAB/PMPA nº. 252/2017, de 20 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso apresentou o seguinte manifesto:

“Para entender a cumulatividade de exigências, é preciso está atento à estruturação do art. 31 da Lei nº 8.666/93.

Quando tratamos de garantia da proposta, verifica-se claramente que a sua exigência está prevista no art. 31, inciso III, da Lei de Licitações. Não há dúvidas, portanto, acerca da legalidade de tal exigência

Com relação à demonstração de capital mínimo, o seu fundamento, conforme sinalizado nos esclarecimentos do item “c” do primeiro relatório, se encontra no mesmo artigo 31, especificados nos parágrafos 2º e 3º. Desse modo, é forçoso concluir que ambas as exigências encontram respaldo legal, sem qualquer vedação quanto a sua cumulatividade.

Por sua vez, no que concerne a uma suposta irregularidade na inabilitação da empresa Helena Oliveira, cumpre esclarecer que no processamento de suas licitações a Administração Municipal está submetida ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, positivado expressamente na Lei Federal nº 8.666/93, in verbis:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada

É preciso sinalizar, portanto, que a decisão da Comissão atendeu ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Neste, constam todas as normas e critérios aplicáveis à licitação.

É por meio dele que o Poder Público convoca os potenciais interessados e apresenta o objeto a ser licitado, o procedimento adotado, as condições de realização da licitação, bem como a forma de participação dos licitantes. Nele constam necessariamente os critérios de aceitabilidade e julgamento dos documentos de habilitação e propostas, bem como as formas de execução do futuro contrato.

Desse modo, quando um licitante interessado em participar da licitação se depara com alguma regra que entenda ilegal ou impertinente, o mesmo art. 41, nos seus §§ 1º e 2º, abre a possibilidade quanto à apresentação de impugnação. Caso não o faça, ocorrerá a preclusão para a prática do ato.

O importante destacar, até aqui, é que o instrumento convocatório nos termos em que foi formulado, sem a apresentação de impugnação, deverá ser o balizador das decisões da Comissão de Licitação.

No caso específico da empresa HELENA OLIVEIRA, ficou constatado o desatendimento formal das exigências estipuladas no edital, que levaram a Comissão a opinar pela sua inabilitação. Os motivos da inabilitação constaram na ata de julgamento, à qual a licitante teve acesso e plena ciência. Ainda que a Administração tivesse laborado em equívoco, o que não nos parece ser o caso, caberia à licitante que se sentisse prejudicada interpor recurso administrativo ou impetrar mandado de segurança contra a decisão que não lhe era favorável. Não foi essa, entretanto, a atitude da empresa, que apesar de constar na ata a sua intenção em recorrer, não ingressou com a referida medida administrativa, concordando, assim, com a decisão da Comissão.

É de todo modo importante frisar, que não há que se falar em inabilitação para favorecimento de outras licitantes pelo simples fato dessa Controladoria externar entendimento divergente da Copel, pois para se chegar a tal conclusão, imprescindível, por meio de prova, demonstrar a intenção em restringir a competitividade, causar prejuízo ao erário ou favorecer suposta empresa, pois, como se sabe, o ônus da prova cabe a quem alega. ”

Análise do Controle Interno

O arrazoado sustentado pela Administração não trouxe informações adicionais para elidir as cláusulas que restringiram e direcionaram o procedimento licitatório da CP nº. 04/2013 e limitaram o caráter competitivo do certame da CP nº. 02/2016.

Assente-se que as decisões da Copel devem estar balizadas no instrumento convocatório, porém, carece de fundamento legal o fato de um edital eivado de vícios e que não tenha sido impugnado pelos licitantes, por preclusão não possa ter sua legalidade questionada. Porquanto, o § 1º, do art. 113, da Lei 8.666/93 atribui aos órgãos do sistema de controle interno essa função.

2.2.5. Favorecimento das empresas Solotec Construções e Incorporações Ltda.e JNE Construtora Ltda. no julgamento das Concorrências Públicas nº. 04/2013 e nº. 02/2016.

Fato

A Concorrência Pública nº. 004/2013 realizada para contratação de empresa para construção da UPA de Paulo Afonso/BA, teve como licitantes as empresas: Houston Construtora Ltda., CNPJ nº. 12.542.670/0001-19; Solotec Construções e Incorporações Ltda., CNPJ nº. 04.921.857/0001-03; GL Empreendimentos Ltda., CNPJ nº. 07.308.813/0001-92 e Helena Oliveira Comércio e Prestações de Serviços Ltda., CNPJ nº. 10.601.590/0001-61.

Na sessão do dia 19 de dezembro de 2013, a Comissão Permanente de Licitação – Copel, na fase de habilitação dos participantes do certame, inabilitou ilegalmente a empresas Helena

Oliveira Comércio e Prestações de Serviços Ltda. por descumprimento das exigências dos itens 8.4.1 e 8.4.2 do edital (fato analisado em constatação específica neste relatório).

Na sessão do dia 30 de dezembro de 2013, decorrido o prazo para interposição do recurso administrativo, que não foi apresentado por nenhuma empresa, a Copel decidiu pela abertura dos envelopes com as propostas das empresas habilitadas: Solotec Construções e Incorporações Ltda. no valor de R\$ 3.109.576,35 e GL Empreendimentos Ltda. no valor de R\$ 3.162.357,72, manifestando-se pelo encaminhamento das propostas à Seinfra para análise.

Na sessão do dia 02 de janeiro de 2014, a Copel declarou vencedora do certame a proposta de preço da empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda., no valor de R\$ 3.109.576,35, após parecer técnico da Seinfra, emitido após análise das propostas de preços apresentadas pelas empresas habilitadas, considerando-as de acordo com as exigências do edital.

Porém, no exame dos autos do processo da CP nº. 04/2013, verificou-se que não constavam na proposta da empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda. as Planilhas de Preço das Instalações, o que contrariou determinações dos itens 9.3.2, 10.11, 10.11.1 e 10.11.2 do Edital da CP nº 04/2013, que assim disciplinavam:

[...]

9.3.2 Indicação de preço com base na planilha em anexo.

[...]

10.11 Será desclassificada a Proposta da Licitante que:

10.11.1 Que não apresentar qualquer dos documentos exigidos no presente Edital e seus Anexos.

10.11.2 Que tenha elaborado suas propostas de preço em desacordo com as exigências estabelecidas neste Edital e seus Anexos.

[...]

As planilhas anexas ao edital eram compostas de uma Planilha Orçamentária Geral e as Planilhas de Preço das Instalações, nas quais os sistemas abaixo resumidos na planilha geral se encontravam detalhados, conforme tabela abaixo:

TABELA: INSTALAÇÕES

Descrição	Unid.	Quantidade	Valor (R\$)
SISTEMA DE ÁGUA	Uni.	1,0	12.958,78
SISTEMA DE ESGOTO	Uni.	1,0	45.090,38
SISTEMA DE ÁGUA FLUVIAIS	Uni.	1,0	23.438,50
SISTEMA DE COMBATE A INCENDIO	Uni.	1,0	36.827,65
SISTEMA DE DETECÇÃO DE INCÊNDIO	Uni.	1,0	20.284,90
SISTEMA DE PARA RAIOS	Uni.	1,0	24.884,99
SISTEMA DE SONORIZAÇÃO	Uni.	1,0	2.823,22
SISTEMA DE CHAMADA DE ENFERMARIA	Uni.	1,0	1.537,68

SISTEMA DE TELEFONIA/LÓGICA	Uni.	1,0	14.654,89
SISTEMA ELÉTRICO	Uni.	1,0	242.914,21
AR CONDICIONADO E EXAUSTÃO	Uni.	1,0	156.045,92
CÁLCULO DE BLINDAGEM	Uni.	1,0	6.096,00
INSTALAÇÃO DE GASES ESPECIAIS	Uni.	1,0	156.611,13
TOTAL	-	-	744.168,25

Fonte: Planilha Orçamentária Geral

Ou seja, a eficiência da análise de preços realizada pelos engenheiros da Seinfra dependia do conhecimento dos preços unitários detalhados nas Planilhas de Preço das Instalações. Assim, a proposta de preço para ser aceita deveria apresentar conjuntamente a Planilha Orçamentária Geral e as Planilhas de Preço das Instalações, o que não foi comprovado.

Ademais, o regime de execução da obra definido no preâmbulo do Edital da CP nº. 04/2013 era de EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. Portanto, seria imprescindível a apresentação dos preços unitários de todos os serviços para avaliação das propostas, e, posteriormente, para a medição dos serviços a serem faturados.

Não obstante a Solicitação de Despesa – SD nº. 2907/2013 (fl. 03), o documento à fl. 04, o item 3. 2 do Edital da CP nº. 04/2013 e o cronograma físico – financeiro estabelecerem que o prazo de execução da obra seria de 06 meses; a Seinfra considerou válida a proposta da empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda. tendo um cronograma físico – financeiro com prazo de execução de 08 meses, contrariando disposição do item 9. 3.4 do Edital da CP nº. 04/2013, que assim dispôs:

Cronograma Físico-Financeiro, compatível com o(s) prazo(s) fixados para execução dos serviços, discriminando por etapas mensais, para efeito de medição, fiscalização e pagamento, assinados pelo responsável da empresa, SOB PENA DE DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA.

Deste modo, a deliberação da Comissão Permanente de Licitação no julgamento da Concorrência Pública nº. 04/2013 favoreceu ilegalmente a empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda., devido às seguintes ocorrências:

- a) inabilitou ilegalmente a empresa Helena Oliveira Comércio e Prestações de Serviços Ltda.;
- b) aprovou indevidamente a proposta de preço da empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda., por ter sido apresentada em desacordo com as planilhas de preço da licitação, contrariando disposições dos itens 9.3.2, 10.11, 10.11.1 e 10.11.2, do Edital da CP nº. 04/2013; e
- c) classificou a proposta de preço da empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda., com prazo de execução em desconformidade com exigência do item 9.3.4 do Edital da CP nº. 04/2013.

Assim, infringiu os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade previstos no art. 3º, da Lei 8.666/93. Por conseguinte, passível de anulação com base no art. 49 da mesma Lei.

A Concorrência Pública - CP nº. 02/2016 para contratação de empresa para execução dos serviços remanescentes da UPA de Paulo Afonso/BA, iniciada no dia 10 de outubro de 2016,

teve como licitantes as empresas: Projeta Pré-Moldados e Engenharia Ltda., CNPJ nº. 70.093.934/0001-91 e JNE Construtora Ltda. CNPJ nº. 07.861.955/0001-82.

Na mesma sessão do dia 10 de outubro de 2016, a Copel abriu os envelopes com os documentos de habilitação das empresas anteriormente citadas e, após análise dos documentos conjuntamente com os representantes das empresas deliberou pela habilitação das mesmas. Dando prosseguimento à sessão, a Copel realizou a abertura dos envelopes com as propostas das empresas habilitadas: JNE Construtora Ltda., no valor de R\$ 2.063.376,09 e Projeta Pré-Moldados e Engenharia Ltda., no valor de R\$ 2.118.562,13, manifestando-se pelo encaminhamento das propostas à Seinfra para análise.

Na sessão do dia 31 de outubro de 2016, a Copel declarou vencedora do certame a empresa JNE Construtora Ltda, que apresentou proposta no valor de R\$ 2.063.376,09, após parecer técnico da Seinfra emitido depois de análise das propostas de preço apresentadas pelas empresas habilitadas, considerando-as de acordo com as exigências do edital.

Todavia, na análise dos autos do processo da CP nº. 02/2016 não foram encontradas as Planilhas de Preço das Instalações do sistema de ar condicionado e exaustão, bem como do sistema de gases especiais na proposta apresentada pela empresa JNE Construtora Ltda., Portanto, a proposta de preço aprovada pela Seinfra, e, posteriormente, ratificada pela Copel estava em desacordo com os itens: 9.3.2, 10.11, 10.11.1 e 10.11.2 do Edital da CP nº. 02/2016, já destacados no exame da CP nº. 04/2013.

Igualmente, a decisão da Copel no julgamento da Concorrência Pública nº. 02/2016 favoreceu ilegalmente a empresa JNE Construtora Ltda, uma vez que sua proposta de preço estava em desacordo com as planilhas de preço anexas ao Edital da CP nº. 02/2016.

Logo, infringiu os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade previstos no art. 3º, da Lei 8.666/93. Deste modo, também passível de anulação com base no art. 49 da mesma Lei.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do OF/GAB/PMPA nº. 252/2017, de 20 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso apresentou a seguinte manifestação:

“Não houve favorecimento para nenhuma empresa participante do processo licitatório das concorrências públicas nº 04/2013 e nº 02/2016. As empresas habilitadas apresentaram os seguintes preços em envelopes lacrados:

Concorrência pública nº 04/2013

1º colocada: SOLOTEC CONSTRUÇÕES E INCORPORACÕES LTDA – R\$ 3.109.576,35

2º colocada: GL EMPREENDIMENTOS LTDA – R\$ 3.162.357,72

DIFERENÇA ENTRE O 1º E O 2º COLOCADO: R\$ 52.781,37

Portanto, a empresa SOLOTEC CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA vencedora do certame ganhou com um preço de R\$ 52.781,37 (cinquenta e dois mil setecentos e oitenta e um reais e trinta e sete centavos), a menos que a GL EMPREENDIMENTOS LTDA. É pertinente observar, que o favorecimento existiria caso o certame tivesse como vencedor a GL EMPREENDIMENTOS LTDA que foi a empresa que apresentou o maior preço.

Concorrência pública nº 02/2016

1º colocada: JNE CONSTRUTORA LTDA – R\$ 2.063.376,09

2º colocada: PROJETA PRÉ-MOLDADOS E ENGENHARIA LTDA – R\$ 2.118.562,13

DIFERENÇA ENTRE O 1º E O 2º COLOCADO: R\$ 55.186,04

Nesse sentido, a empresa JNE CONSTRUTORA LTDA vencedora do certame ganhou com um preço de R\$ 55.186,04 (cinquenta e cinco mil cento e oitenta e seis reais e quatro centavos), a menos que a PROJETA PRÉ-MOLDADOS E ENGENHARIA LTDA.

INSTALAÇÕES	(R\$) PREÇO BÁSICO PREFEITURA	(R\$) PREÇO VENCEDOR SOLOTEC	DIFERENÇA
SISTEMA DE ÁGUA	12.958,78	13.920,00	961,22
SISTEMA DE ESGOTO	45.090,38	46.378,15	1.287,77
SISTEMA DE ÁGUAS PLUVIAIS	23.438,50	23.980,00	541,50
SISTEMA DE COMBATE A INCÊNDIO	36.827,65	37.512,24	684,59
SISTEMA DE DETECÇÃO DE INCÊNDIO	20.284,90	21.070,00	785,10

SISTEMA PARA RAIOS	24.884,99	26.378,40	1.493,41
SISTEMA SONORIZAÇÃO	2.823,22	3.300,00	476,78
SISTEMA DE CHAMADA DE ENFERMEIRA	1.537,68	1.600,00	62,32
SISTEMA DE TELEFONIA/LÓGICA	14.654,89	15.212,00	557,11
SISTEMA ELÉTRICO	242.914,21	238.825,00	-4.089,21
Ar condicionado e Exaustão Mecânica	156.045,92	151.080,00	-4.965,92
Calculo de Blindagem	6.096,00	6.300,00	204,00
Instalação de gases especiais	156.611,13	150.317,00	-6.294,13
TOTAL	744.168,25	735.872,79	-8.295,46

“Ou seja, a eficiência da análise de preços realizada pelos engenheiros da Seinfra dependia do conhecimento dos preços unitários detalhados nas Planilhas de Preço das Instalações. Assim a proposta de preço para ser aceita deveria apresentar conjuntamente a Planilha Orçamentária Geral e as Planilhas de Preço das Instalações, o que não foi comprovado” – CGU

Além da Planilha de Preço das Instalações existem também os Projetos das Instalações que permitem estimar o preço de cada sistema de instalação. O mais importante a se verificar é que o preço apresentado pelo vencedor do certame no item INSTALAÇÕES é menor que o preço básico do município.

A análise dos preços citados:

A aferição dos serviços executados foi realizada mediante confrontação entre o orçamento aprovado na proposta e o constatado quando da vistoria.

“Não obstante a Solicitação de Despesa – SD nº. 2907/2013 (fl. 03), o documento à fl. 04, o item 3. 2 do Edital da CP nº. 04/2013 e o cronograma físico – financeiro estabelecerem que o prazo de execução da obra seria de 06 meses; a Seinfra considerou válida

a proposta da empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda. tendo um cronograma físico – financeiro com prazo de execução de 08 meses, contrariando disposição do item 9. 3.4 do Edital da CP nº. 04/2013,”

É necessário observar, que a palavra compatível significa passível de coexistir ou conciliar-se, a um tempo, com outro ou outros ou capaz de funcionar conjuntamente; harmonizável.

Portanto o acréscimo de 60 dias dentro de um cronograma de uma obra com a complexidade da UPA não é incompatível com o prazo de 180 dias ora estabelecido no Edital. Em não havendo motivo para desclassificação da empresa pelo motivo apresentado.

“Todavia, na análise dos autos do processo da CP nº. 02/2016 não foram encontradas as Planilhas de Preço das Instalações do sistema de ar condicionado e exaustão, bem como do sistema de gases especiais na proposta apresentada pela empresa JNE Construtora Ltda.

Portanto, a proposta de preço aprovada pela Seinfra, e, posteriormente, ratificada pela Copel estava em desacordo com os itens: 9.3.2, 10.11, 10.11.1 e 10.11.2 do Edital da CP nº. 02/2016, já destacados no exame da CP nº. 04/2013.”

Na CP 04/2013 participaram duas empresas a JNE Construtora Ltda, com o valor global de R\$ 2.063.376,09 e a Projeta Pré-Moldados e Engenharia Ltda, com o valor de R\$ 2.118.562,13. Nenhuma das duas empresas apresentaram planilhas específicas com os valores para as Instalações do sistema de ar condicionado e exaustão e do sistema de gases especiais, observando ainda que os custos das Instalações do sistema de ar condicionado e exaustão, bem como do sistema de gases especiais foram absorvidos dentro do preço global da obra, sem que isso implicasse em aumento do custo. As empresas tiveram acesso aos projetos e puderam quantificar seus custos.”

Análise do Controle Interno

Conforme determinação do art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Com base neste mandamento, destacou-se do arrazoado apresentador pelo Gestor Municipal enunciados em discordância com este ditame, senão vejamos:

- a) De fato, nas CP nº. 04/2013 e CP nº. 02/2016 a adjudicação recaiu para as empresas que apresentaram a menor proposta de preço. Todavia, conforme já salientado, o regime de execução da obra definido no preâmbulo dos editais era a empreitada por preço unitário. Nesse regime, declara-se como proposta vencedora a que ofertar melhor preço global, porém os

pagamentos são decorrentes de medições das unidades de serviços contratados, pagas pelos respectivos **preços unitários x quantidades executadas**. Assim, seria imprescindível na adjudicação da CP nº. 04/2013(Planilha de Preço unitário das Instalações) e na CP nº. 02/2016 (Planilha de Preço unitário das Instalações do sistema de ar condicionado e exaustão, bem como do sistema de gases especiais).

b) Não há no Edital da CP nº. 04/2013 cláusulas estabelecendo que o tempo de execução da obra poderia oscilar entre 180 e 240 dias. Adversamente, determina que o período deveria se ajustar aos prazos **fixados** para execução dos serviços. Ou seja, o que é fixado não tem a liberdade de variar entre um valor e outro. Esse tempo de execução estava explicitamente definido nos documentos citados (Solicitação de Despesa – SD nº. 2907/2013 (fl. 03), o documento à fl. 04, o item 3. 2 do Edital da CP nº. 04/2013).

Desta forma, reitera-se que a Administração infringiu os princípios de vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade previstos no art. 3º, da Lei 8.666/93.

2.2.6. Aviso de licitação das Concorrências Públicas nº. 04/2013 e nº. 02/2016 publicados de forma restrita nos veículos de comunicação.

Fato

Na análise dos autos da CP nº. 04/2013, verificaram-se, às fls. 204 a 208, cópias da publicação do aviso da licitação, no mural da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, no Diário Oficial da União – DOU e no Diário Oficial do Município – DOM, todas em 13 de novembro de 2013.

Instada por meio da Solicitação de Fiscalização nº. 02/OBRAS, de 13 de março de 2017, a apresentar justificativas para a ausência de cópias da publicação no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação no Estado, a Administração Municipal por intermédio do Ofício nº. 03/SMS/2017, de 23 de março de 2017, declarou que:

“As publicações foram feitas como de costume na Administração, nunca tendo existido crítica por parte dos órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas do Município. Em licitações com aplicação de recursos federais, a publicação que possui mais relevo é aquela vinculada no Diário Oficial da União.”

A forma de divulgação dos avisos com o resumo do edital de concorrência, parcialmente financiada com recursos federais se encontra definido no art. 21 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Logo, do anteriormente exposto, o resumo do aviso de licitação também deveria ter sido publicado no Diário Oficial do Estado – DOE e em jornal de grande circulação.

Do mesmo modo, no exame dos autos da CP nº. 02/2016, verificou-se que não houve publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação no Estado.

Assim, a divulgação restrita do aviso de licitação das CP nº. 04/2013 e CP nº. 02/2016 violou os princípios da publicidade, da competitividade e da isonomia, conforme Acórdãos nº. 1.946/2009 – 2^a Câmara e nº. 1.117/2012 - 1^a Câmara, do Tribunal de Contas da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do OF/GAB/PMPA nº. 252/2017, de 20 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso apresentou o seguinte manifesto:

“As referidas CP em hipótese alguma restringiram a publicidade dos seus Editais, posto que, muito embora não tenha havido a publicação no Diário Oficial do Estado da Bahia, houve a devida publicação no Diário Oficial da União e do próprio Município.

Tendo o Município Diário Oficial, não se pode alegar a ausência de publicidade pelo fato de não haver sido publicado os Editais no DOE, pois se a intenção fosse restringir a publicidade, não haveria divulgação no Diário Oficial da União, que abrange os 26 Estados da Federação mais o Distrito Federal.

Sobre o tema, válidas são as lições de Sidney Bittencourt em sua obra Licitação passo a passo. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2006, pág. 88, para quem:

“O inciso II, que impõe aos municípios o dever de publicação dos avisos nos diários oficiais estaduais, é inconstitucional, invadindo autonomia. Cabe somente ao município determinar o instrumento que utilizará como imprensa oficial, que poderá ser, inclusive, um jornal privado local.”

Interpretando sistematicamente o art. 21 da Lei de Licitações, denota-se que a exigência de publicação no DOE somente é exigível quando o Município não possuir diário oficial, portanto, não há que se falar em ilegalidade quanto a esse aspecto.”

Análise do Controle Interno

Além da previsão contida explicitamente na Lei 8666/93, o Tribunal de Contas da União entende, conforme os Acórdãos nº. 1.946/2009 – 2ª Câmara e nº. 1.117/2012 - 1ª Câmara, do TCU, que a ausência de publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação no Estado fere os princípios da publicidade, da competitividade e da isonomia.

2.2.7. Prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 07/2014 por meio de aditivos, sem as devidas justificativas para os pedidos de dilatação do prazo.

Fato

O Contrato nº. 07/2014 firmado entre a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA e a empresa Solotec Construções e Incorporações Ltda., no valor de R\$ 3.109.576,35, em 31 de janeiro de 2014, tinha inicialmente um prazo de execução de 06(seis) meses a partir da ordem de serviço para início das obras (27 de fevereiro de 2014).

No entanto, no transcorrer da obra foram firmados os 1º, 2º, 3º e 5º Termos Aditivos de alteração de prazo, que no cômputo final elevaram o prazo de execução para 27 de agosto de 2016 (2 anos e 6 meses).

A despeito dos quatro Termos Aditivos de prorrogação de prazo terem sido aprovados pela Prefeitura Municipal Paulo Afonso/BA, os Ofícios nº. 426/2014, nº. 593/2014, nº. 155/205 e nº. 379/2015, que instruíram os pedidos de prorrogação, não apresentavam os fatos circunstanciados que justificavam as solicitações de dilatação de prazo. Tal situação, contraria disposição do parágrafo 2º, do art. 57 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Assim, a motivação seria necessária para que os pedidos de prorrogação fossem plenamente circunstanciados deixando evidente as suas causas e possíveis responsáveis.

Por conseguinte, a falta de justificativas para os quatro Termos Aditivos de prorrogação de prazo (1º, 2º, 3º e 5º aditivos) impossibilitaram a avaliação das responsabilidades dos agentes envolvidos diante da discrepância do prazo inicialmente previsto para consecução do objeto (6 meses) e o prazo até então decorrido na data da vistoria (3 anos e 23 dias).

Da mesma forma, caso o atraso na conclusão da obra fosse de responsabilidade exclusiva da contratada, caberia à Prefeitura de Paulo Afonso aplicar as sanções previstas no art.87, da lei nº8.666/93, no Edital da licitação e no contrato.

Não obstante, conforme já descrito, não houve motivação para prorrogação do contrato bem como não foram aplicadas quaisquer sanções aos responsáveis pelo atraso do cronograma pactuado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do OF/GAB/PMPA nº. 252/2017, de 20 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso apresentou o seguinte arrazoado:

“A UPA em Paulo Afonso resulta de um Contrato de Repasse entre o Município de Paulo Afonso e o Fundo Nacional de Saúde.

O órgão concedente do recurso para a construção da UPA foi o MINISTÉRIO DA SAÚDE que ciente do seu atraso no repasse das parcelas, acatou o atraso da obra. O projeto da UPA disponibilizado pela SESAB foi adaptado no terreno localizado dentro do Hospital Nair Alves de Souza.

Diante disso, foi necessária a ampliação de serviços que não estavam contemplados no orçamento, visto que era um orçamento básico de um projeto padrão utilizado por diversos municípios da Bahia. Quando da implantação da obra no terreno foram necessários ampliação de serviços como rede de esgoto e drenagem de águas pluviais.

Ademais, fora preciso efetuar a demolição de um anexo do antigo Hospital Nair Alves de Souza, o que veio a complicar ainda mais a inserção da obra no canteiro. Observar-se-á, ainda, que embora não houvesse prazo no contrato entre a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso e a Construtora SOLOTEC, tínhamos prazo no convênio realizado entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO E O MINISTÉRIO DA SAÚDE, o atraso do Ministério da Saúde no repasse dos valores conveniados resultou no atraso da referida obra, pois o Município não pode dentro de uma programação de repasses ser responsabilizado pelo não cumprimento deste, a informação pode ser verificada junto ao Fundo Nacional da Saúde.

Com os atrasos no repasse das parcelas, foi inevitável o atraso no cronograma físico da obra, visto que o município não poderia arcar com os custos de concedente e conveniente na obra. Essa situação resultou na necessidade de aditivos de prazo para dar continuidade aos serviços e evitar a paralisação da obra pela empresa contratada.

Cumpre esclarecer ainda, que mesmo com atraso do repasse pelo MINISTÉRIO DA SAÚDE, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, conseguiu manter o andamento da obra, obviamente em um ritmo menos acelerado e em desacordo com o cronograma da obra.”

Análise do Controle Interno

O arrazoado da Administração Municipal ratifica a situação apontada na constatação, uma vez que as circunstâncias que levaram aos pedidos de prorrogação contratual não instruíram nenhum dos Ofícios nº. 426/2014, nº. 593/2014, nº. 155/205 e nº. 379/2015 de solicitação de dilatação de prazo.

2.2.8. Instalações de eletrocalhas com danificação de vigas estruturais do empreendimento colocando em risco a segurança da UPA.

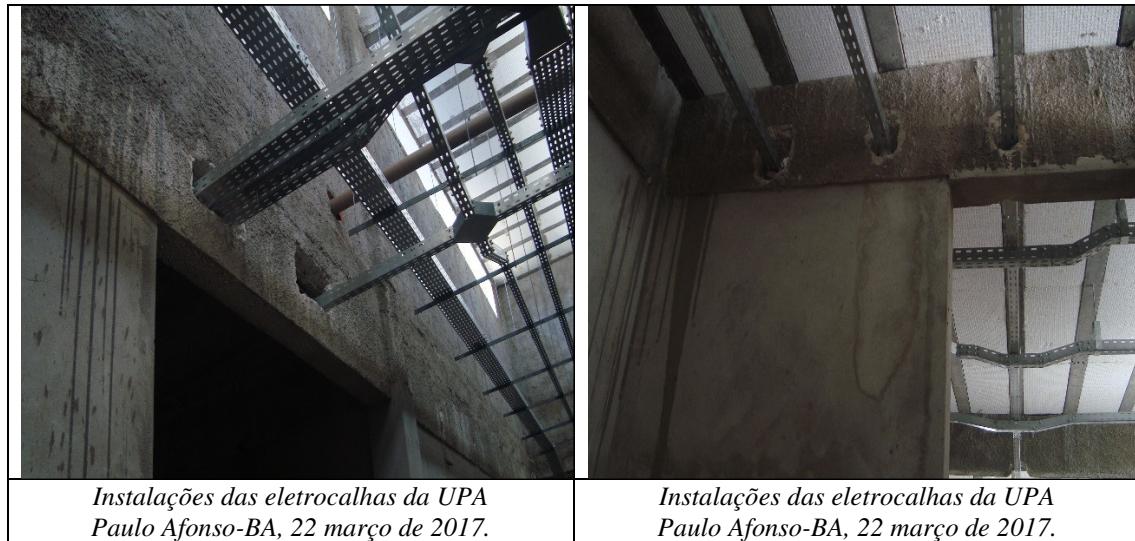
Fato

Na vistoria das obras de construção da UPA situada à Rua Caribeiras, na sede do município de Paulo Afonso/BA, realizada no dia 22 de março 2017, constatou-se que a obra em execução pela empresa JNE Construtora Ltda. se encontrava na etapa de realização das instalações, em conformidade com os registros do Diário de Obras.

Contudo, observou-se nas instalações das eletrocalhas que foram danificadas algumas vigas estruturais com exposição da armadura em aço e ruptura de estribos para que houvesse espaço para passagem das eletrocalhas.

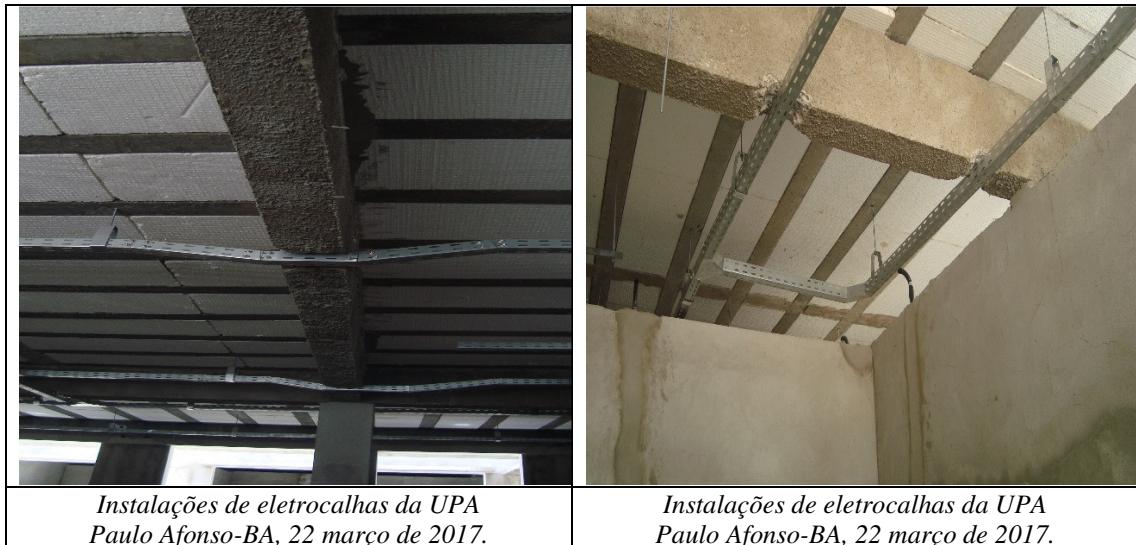
Foi identificado ainda que não houve apenas a execução de fendas no meio das estruturas, além disso, o arrasamento da seção inferior de diversas vigas comprometendo sobremaneira o cobrimento das armaduras nesses locais.

Segue abaixo o registro fotográfico da situação encontrada:



*Instalações das eletrocalhas da UPA
Paulo Afonso-BA, 22 março de 2017.*

*Instalações das eletrocalhas da UPA
Paulo Afonso-BA, 22 março de 2017.*



A situação anteriormente registrada, aponta que houve falhas das mais diversas, sejam elas relacionadas a projetos, execução e fiscalização.

Quanto aos projetistas, restou claro que não houve compatibilização entre os projetos arquitetônico, estrutural e de instalações, haja vista que não há espaço suficiente para execução de forros os quais cobririam as eletrocalhas. Isso fica claro ao se observar que as janelas fazem face com as vigas impedindo a instalação de forros nesses vãos.

Também restou clara a falha de execução na medida em que o executor rompeu temerariamente as vigas no intuito de instalar as eletrocalhas, caberia ao mesmo o dever profissional de identificar tais falhas e sugerir alterações à fiscalização.

Outrossim a fiscalização foi negligente, tendo vista o dever da mesma, diante do problema detectado, de tomar providências para que a execução da obra obedecesse às normas de engenharia vigentes.

Deste modo, as intervenções realizadas nas vigas colocam em risco a segurança da estrutura com a quebra da seção de concreto e rompimento dos estribos, bem como diminui a vida útil do empreendimento, haja vista a retirada do cobrimento das armaduras que tem a finalidade de proteção contra as intempéries.

Consequentemente, as falhas citadas podem vir a pôr em risco a integridade física dos usuários da UPA, além de comprometer os objetivos almejados pelo projeto em construção.

Portanto, a Administração Municipal deve exigir da empresa JNE Construtora Ltda. a imediata recuperação de todas as vigas estruturais danificadas. Considerando que até o momento da fiscalização da CGU haviam sido medidos e pagos R\$ 1.279.776,65, este valor passa a ser estimado como prejuízo potencial do objeto, podendo alcançar o montante total do empreendimento de R\$3.343.152,74, caso a UPA seja concluída sem os reparos devidos.

Tais valores são apontados ainda sem levar em consideração o gasto necessário para a recuperação das vigas danificadas e a readequação das instalações das eletrocalhas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do OF/GAB/PMPA nº. 252/2017, de 20 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso apresentou a seguinte manifestação:

“A Prefeitura Municipal de Paulo Afonso tem em seu corpo técnico engenheiros civis. Como na maioria dos municípios brasileiros, tal corpo técnico possui um número menor que a demanda de obras e atividades correlatas existentes.

A dificuldade de recursos financeiros impede que tenhamos um engenheiro dedicado para cada obra, o que resulta em determinados momentos em situações como as apontadas no relatório. Negligência seria descuido ou desleixo do corpo técnico, o que não ocorreu, visto que verificada a falha ou erro esse foi corrigido.

*A empresa **JNE Construtora Ltda** foi notificada e corrigiu as falhas apontadas, sendo inclusive apresentado um Laudo Técnico de responsabilidade técnica das correções apontadas com a respectiva ART - Anotação de Responsabilidade Técnica do CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, que segue anexo a este relatório.*

LAUDIO E ART - UPA

LAUDO TÉCNICO CORREÇÃO
Prédio da UPA
Alves de Souza – Paulo Afonso

Paulo Afonso, 08 de setembro de 2017

Relator: Engº Devânio Oliveira

Crea: 32.428-BA



Anotação de Responsabilidade Técnica - ART
Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977

CREA-BA

ART OBRA / SERVIÇO
Nº BA20170133437

Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia

INICIAL
INDIVIDUAL

1. Responsável Técnico

DEVANIO OLIVEIRA

Título profissional: ENGENHEIRO CIVIL

RNP: 050101067-0

2. Contratante

Contratante: JNE CONSTRUTORA LTDA

CPF/CNPJ: 07.861.955/0001-82

AVENIDA MARANHÃO

Nº: 08

Complemento:

Bairro: FAZENDA CHESF

Cidade: PAULO AFONSO

UF: BA

CEP: 48606500

País: Brasil

Telefone:

Email:

Contrato: Não especificado

Celebrado em: 10/04/2017

Valor: R\$ 1,00

Tipo de contratante: PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO

Ação Institucional: NENHUMA - NAO OPTANTE

3. Dados da Obra/Serviço

Proprietário: JNE CONSTRUTORA LTDA

CPF/CNPJ: 07.861.955/0001-82

RUA DAS CARAIBEIRAS

Nº: SN

Complemento:

Bairro: ALVES DE SOUZA

Cidade: PAULO AFONSO

UF: BA

CEP: 48607010

Telefone:

Email:

Coordenadas Geográficas: Latitude: 0 Longitude: 0

Data de Início: 18/04/2017

Previsão de término: 22/09/2017

Finalidade: Saúde

4. Atividade Técnica

12 - Execução

Quantidade

Unidade

164 Execução de Reparo > CREA-BA-1025 -> CONSTRUÇÃO CIVIL - CONSTRUÇÃO ->
ESTRUTURAS E CONCRETOS -> #109 - ESTRUTURA DE CONCRETO ARMADO

1.699,70

m2

Após a conclusão das atividades técnicas o profissional deverá proceder a baixa desta ART

5. Observações

SERVIÇO DE REPARO EM ESTRUTURAS DE CONCRETO.

6. Declarações

Declaro que estou cumprindo as regras de acessibilidade previstas nas normas técnicas da ABNT, na legislação específica e no decreto n. 5296/2004.

7. Entidade de Classe

"NENHUMA - NAO OPTANTE

8. Assinaturas

Declaro serem verdadeiras as informações acima

DEVANIO OLIVEIRA - CPF: 487.827.935-49

9. Informações

* A ART é válida somente quando quitada, mediante apresentação do comprovante do pagamento ou conferência no site do Crea.

10. Valor

Valor da ART: R\$ 81,53

Pago em: 15/09/2017

Nossa Número: 47613565

OBJETIVO: Corrigir toda estrutura de vigamento, na qual foi executado aberturas nas vigas estruturais para passagem de tubos e calhas.

Antes da Recuperação:



Abertura nas paredes e vigas para passagem de eletrodotu.



Abertura nas paredes e vigas para passagem de eletrodotu.

OBJETIVO: Corrigir toda estrutura de vigamento, na qual foi executado aberturas nas vigas estruturais para passagem de tubos e calhas.

Antes da Recuperação:



Abertura nas parede e vigas para passagem de eletroduto.



Abertura nas parede e vigas para passagem de eletroduto.



Abertura nas parede e vigas para passagem de eletrocalha perfurada.

Recuperação:

As aberturas nas vigas foram preenchidas com argamassa específica para recuperação de estrutura de concreto, mas antes foi executado tratamento da superfície a ser preenchida com limpeza da área e pintura em toda superfície com SIKADUR.



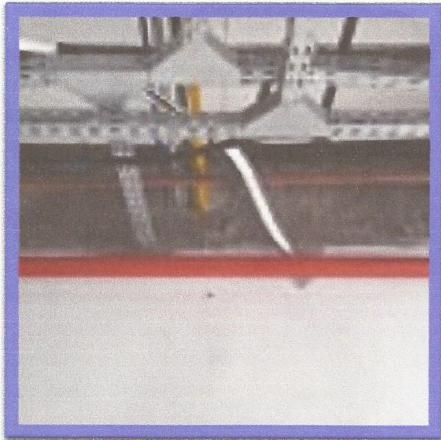
Recuperação Concluída



Recuperação Concluída



Recuperação Concluída



Recuperação Concluída

CONCLUSÃO: Em todas as intervenções encontradas foram realizados os devidos reparos nas vigas estruturais com isso concluímos que a edificação não apresenta nenhum risco a estabilidade da estrutura e consequentemente a integridade física dos usuários da UPA.

Paulo Afonso, 08 de setembro de 2017


Relator: Engº Devâniel Oliveira
Crea: 32.428-BA

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Paulo Afonso comprovou a restauração das estruturas de concreto armado que foram danificadas quando da execução das instalações elétricas e de gás.

Não obstante, em razão de algumas peças do sistema de instalações, a exemplo das eletrocalhas, estarem em contato físico com a armadura das vigas, considerações devem ser feitas tendo em vista a possível interferência pelo Sistema de Proteção de Contra Descarga Atmosféricas – SPDA.

No exame da prancha 06/06 com os detalhes típicos do Sistema de Proteção de Contra Descarga Atmosféricas – SPDA, verificou-se que o projeto apresenta duas possibilidades para o sistema de proteção, quais sejam:

- a. SPDA externo isolado da estrutura a ser protegida, e
- b. SPDA externo não isolado da estrutura a ser protegida.

O projeto não especifica qual das opções deveria ser utilizada.

Como no SPDA não isolado o caminho da corrente da descarga atmosférica, que constitui um subsistema de descida em contato com a estrutura a ser protegida, ocorre por meio da armadura do concreto armado, as intervenções realizadas nas vigas estruturais por intermédios das eletrocalhas e tubulações de gases podem interferir no isolamento elétrico deste sistema diante da possibilidade de contato mecânico destes elementos condutivos com a armadura de aço do concreto armado.

Com isso, este fato pode gerar como principal consequência a possibilidade de condução da corrente de descarga atmosférica para todo o sistema de instalações elétricas e de gases, causando riscos ao seu funcionamento e à segurança do objeto e de seus usuários.

Quando da visita *in loco* da CGU à obra, não foi possível identificar qual dos sistemas foi o utilizado pela Prefeitura de Paulo Afonso.

Outrossim, não seria recomendável que a solução adotada pela Administração fosse pela utilização do SPDA externo não isolado para o sistema de proteção, uma vez que a armadura de aço da estrutura deixou de ser um componente natural, conforme enunciado 5.1.3, da fl. 9 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT NBR 5419-3, de 22 de maio de 2015, que assim dispõe:

Componentes naturais feitos de materiais condutores, os quais devem permanecer dentro ou na estrutura definitivamente e não podem ser modificados, por exemplo, armaduras de aço interconectadas estruturando o concreto armado, vigamentos metálicos da estrutura etc., podem ser utilizados como componente natural do SPDA, desde que cumpram os requisitos desta Norma. Outros componentes metálicos que não forem definitivos à estrutura devem ficar dentro do volume de proteção ou incorporados complementarmente ao SPDA.

3. Conclusão

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo FNS à Prefeitura Municipal de Paulo Afonso para execução do objeto fiscalizado:

- a) Insuficiência de informações técnicas no Projeto Básico da UPA;

- b) Ausência de Parecer prévio da Procuradoria Jurídica do Município para o Edital da Concorrência Pública - CP nº. 04/2013;
- d) Aviso de licitação das Concorrências Públicas nº. 04/2013 e nº. 02/2016 publicados de forma restrita nos veículos de comunicação;
- e) Ocorrência de restrição à competitividade nas Concorrências Públicas nº. 04/2013 e nº. 02/2016;
- f) Favorecimento das empresas Solotec Construções e Incorporações Ltda. e JNE Construtora Ltda. no julgamento das Concorrências Públicas nº. 04/2013 e CP nº. 02/2016;
- g) Prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº. 07/2014 por meio de aditivos, sem as devidas justificativas para os pedidos de dilatação do prazo; e
- i) Instalações de eletrocalhas com danificação de vigas estruturais do empreendimento colocando em risco a segurança da UPA.

Por tudo exposto, conclui-se que, não obstante o atraso injustificado da obra (2 anos 6 meses e 23 dias), a mesma se encontra em andamento com erros de planejamento, execução e controle na edificação da UPA, conforme relato de danificação das vigas estruturais, já reparada pela Prefeitura de Paulo Afonso, mas que, a depender do Sistema de Proteção Contra Descargas Elétricas (SPDA) adotado na execução, ainda podem colocar em risco o funcionamento e a segurança do objeto e de seus usuários.

Ademais, a ocorrência de cláusulas restritivas nos editais das licitações realizadas, sem que as mesmas fossem apontadas pela Procuradoria de Jurídica do Município e a consequente divulgação dos avisos de licitação de maneira limitada nos veículos de comunicação formam um conjunto de eventos ilícitos, que concorreram para o favorecimento das empresas Solotec Construções e Incorporações Ltda. e JNE Construtora Ltda. no julgamento das CP nº. 04/2013 e CP nº. 02/2016.

Ordem de Serviço: 201700484

Município/UF: Paulo Afonso/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PAULO AFONSO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 603.937,75

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados da ação de controle, realizada no âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, para avaliar a regular aplicação de recursos federais do programa/ação 10303201520AE0001 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde, pelo Município de Paulo Afonso/BA.

Os trabalhos de campo, realizados no período de 20 a 24 de março de 2017, tiveram o objetivo de verificar a regularidade da execução de despesas, entre 1º de janeiro de 2013 a 24 de março de 2017 no tocante a: realização de processos licitatórios para a aquisição de medicamentos; controle de estoque adotados; e compatibilidade dos pagamentos executados com os referenciais de preços governamentais e/ou praticados no mercado.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, sendo utilizadas técnicas de inspeção física, análise documental e realização de entrevistas.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Ausência de sistema informatizado, o que acarreta em controle deficitário de estoque medicamentos. Local de armazenamento apresenta problemas.

Fato

A Central de Abastecimento Farmacêutico – CAF e o Hospital Municipal de Paulo Afonso – HMPA não dispõem de sistema informatizado de controle de estoque de medicamentos, conforme inspeções realizadas.

Esta situação impede o acompanhamento eficiente das entradas, saídas e do saldo de medicamentos nessas unidades, o que impossibilita a verificação do histórico de cada produto adquirido, a exemplo da quantidade dispensada em determinado dia.

Em que pese o exposto, e conforme tabela a seguir, as aquisições resultantes dos pregões geraram pagamentos significativos nos últimos três anos:

Tabela 1

Licitação	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)
PP 0189/2015		264.772,78	433.892,42
PP 0227/2015		83.373,40	682.965,07
PP 0230/2014	397.896,20	435.826,36	
PP 0306/2015			1.074.353,33
PP 0353/2013	1.255.842,89	820.358,30	148.816,00
Total	1.653.739,09	1.604.330,84	2.340.026,82

Fonte: Processos pagamentos.

Foi realizada visita às referidas unidades, sendo utilizada amostra não probabilística de medicamentos adquiridos pelo município no exercício de 2016, conforme relacionado nas tabelas a seguir, a fim de testar os controles de estoque.

Tabela 2 - CAF

Seq.	Código/Descrição/Detalhes	Marca	Quant.	Vlr. Unit.	Vlr. Total
119	Losartana Potassica 50 mg cx c/ 500 cpr	Geolab	1800	R\$28,00	R\$50.400,00
129	Nifedipino 20 mg cx c/ 450 cpr	Geolab	900	R\$49,00	R\$44.100,00
137	Polivitaminas líquida cx c/ 50	Belfar	270	R\$119,00	R\$32.130,00

Fonte: Pregão 0306/2015/CAF (Empresa MM Comercial).

Notas Fiscais dos meses de abril, junho, setembro, novembro e dezembro/2016.

Tabela 3 - CAF

Seq.	Código/Descrição/Detalhes	Marca	Quant.	Vlr. Unit.	Vlr. Total
22	Metformina Cloridato 850 mg cx c/ 1000 cpr	Prati	240	R\$28,00	R\$6.720,00
147	Amoxicilina 500 mg cx c/ 840 cpr	Prati	90	R\$80,00	R\$7.200,00
159	Gliclazida 30 mg cx c/ 50 cpr	servier	2500	R\$3,80	R\$9.500,00

Fonte: Pregão 0306/2015/CAF (Empresa KM Distribuidora).

Notas Fiscais dos meses de abril, junho, setembro, novembro e dezembro/2016.

A dispensação dos medicamentos pelo CAF, de um modo geral, é realizada da seguinte forma:

- remessa mensal aos postos de saúde municipais;
- atendimento ao público no próprio local de funcionamento da CAF (Farmácia Básica);
- atendimento às demandas diárias originadas das unidades de saúde, por meio da entrega do documento “Solicitação de Material”, à medida que a necessidade por determinado medicamento vai surgindo nesses postos.

Tabela 4 - HMPA

Seq.	Código/Descrição/Detalhes	Marca	Quant.	Vlr. Unit.	Vlr. Total
7	Ampicilina Sódica 2g + Sulbactam Sódica 1g (ampola)	Aurobindo	1.500	R\$35,52	R\$53.280,00

14	Cefalotina Sódica 1g (ampola)	ABL	4.500	R\$9,40	R\$42.300,00
42	Enoxoparina 40 mg/0,4 ml (ampola)	Biochimico	1.600	R\$24,23	R\$38.768,00
43	Enoxoparina 60 mg/0,6 ml (ampola)	Biochimico	1.500	R\$29,07	R\$43.605,00

Fonte: Pregão 0189/2015/HMPA (Empresa JB Distribuidora).

Notas Fiscais dos meses de março, maio, agosto e dezembro/2016.

A dispensação dos medicamentos pelo HMPA, de um modo geral, é realizada da seguinte forma:

- a) Remessa diária para os diversos setores do hospital, mediante receituário médico;
- b) Atendimento esporádico ao sistema “Samu 192”, por meio de carta de solicitação;
- c) Atendimento ao sistema prisional do Estado localizado no município, também mediante entrega de uma carta de solicitação, sendo a remessa feita mensalmente.

Foi constatado, em todas as formas de dispensação, que o controle dos medicamentos distribuídos se mostrou precário. Não havia controle de recebimento e/ou entrega da mercadoria às unidades de saúde, no caso da CAF, nem aos diversos setores da unidade hospitalar, no que se refere ao HMPA.

Tomando por base a amostra selecionada, não foi possível obter informações atualizadas da quantidade e do nome do medicamento distribuído a cada beneficiário ao longo do exercício de 2016. Não houve como identificar se o saldo remanescente dos produtos no almoxarifado realmente expressava as suas entradas e/ou saídas, nem a que processos de compra se vincularam.

Quando da inspeção realizada na CAF, os medicamentos apresentavam-se estocados em suas caixas e não dispunham de controles de prateleira (linguetas, etc.) com o nome de cada medicamento e a informação do saldo atual dos mesmos. O local apresentava ainda instalações precárias, sem iluminação e sem refrigeração adequados. Registra-se também que a CAF não dispunha de recursos humanos suficientes para o seu pleno funcionamento, além de deficiências de ordem material e/ou segurança.



Foto - CAF, Paulo Afonso/BA, 22 de março de 2017.

Foto - CAF, Paulo Afonso/BA, 22 de março de 2017.

Houve medicamentos vencidos em 2016, entretanto não havia formulário ou termo de descarte, o que dificultou a identificação da saída desses produtos do estoque.

	
Foto - HMPA, Paulo Afonso/BA, 23 de março de 2017.	Foto - HMPA, Paulo Afonso/BA, 23 de março de 2017.

O HMPA também não dispunha de controles de prateleira (linguetas, etc.) com a informação, ao menos, do saldo atual dos medicamentos. Ou seja, os medicamentos apresentavam-se estocados com poucas informações a respeito do produto. Não se identificaram sequer registros manuais.

Há de registrar ainda que o HMPA não dispõe de recursos humanos suficientes para o seu pleno funcionamento, além de deficiências de ordem física, haja vista a necessidade de espaço maior e adequado, bem como de recursos materiais.

A situação atual em que se encontra o gerenciamento da área de medicamentos por parte da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA não possibilita identificar, com propriedade e precisão, se os medicamentos adquiridos realmente deram entrada nos almoxarifados da Prefeitura ou se a esses medicamentos foram dadas as destinações devidas, nas quantidades devidas.

A relevância de procedimentos de registro das movimentações dos medicamentos também foi externada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 2150/2015, Primeira Câmara, o qual traz as seguintes orientações:

“9.2.5. criar procedimentos de registro das movimentações dos medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais em todas as instâncias de armazenamento, incluindo os setores de dispensação, com vistas a aumentar o controle sobre os medicamentos e os materiais, evitando-se furtos ou extravios;

9.2.6. criar procedimentos operacionais padrão para todas as atividades que envolvam o processo de aquisição e controle de medicamentos e materiais hospitalares, com vistas a evitar que o fluxo dessas atividades dependa demasiadamente do conhecimento e da experiência dos servidores responsáveis pelo processo;

9.2.7. ampliar as funcionalidades do Sistema de Informações Educacionais (SIE) ou, caso isso não seja possível, adotar outro sistema informatizado de gestão de estoques, para que o sistema possa conter: a determinação de

pontos críticos de estoque, a formação e o histórico de preços dos itens, os saldos disponíveis das atas de registro de preço em andamento e informações sobre toda a movimentação do item, desde a retirada do almoxarifado até a dispensação e o envio para as unidades solicitantes, com vistas a tornar mais eficiente e eficaz o processo de aquisição e controle de medicamentos e materiais hospitalares.”

Diante do exposto, conclui-se que na área de medicamentos devem ser implementados pela Prefeitura procedimentos e atividades de controles de estoque suficientes, tendo em vista envolver milhões de reais em produtos que deveriam ser devidamente gerenciados, com a utilização de sistema informatizado, tanto na CAF quanto no HMPA.

Faz-se necessário, e urgente, um controle fidedigno o qual envolva todas as fases de movimentação, com informações atualizadas de cada medicamento. Somente tomando por base os valores dos Pregões nº 0353/2013, nº 0230/2014, nº 0189/2015, nº 0227/2015 e nº 0306/2015, a Prefeitura licitou recursos na ordem de quase 6 milhões de reais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 246/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“O controle é feito através de uma planilha de pedidos onde fica arquivada a original no Centro de Abastecimento Farmacêutico - CAF e a segunda via na Unidade de Saúde, registre-se que em todos os pedidos feitos pelas Unidades de Saúde lhes são entregues em duas vias, ficando uma arquivada na CAF e outra na Unidade de Saúde para controle.

Consigne-se que o almoxarifado já se encontra bem iluminado, diferente de quando fora realizada a fiscalização, com relação a refrigeração dentro da Centro de Abastecimento Farmacêutico, o mesmo já se encontra devidamente regularizado, já para dispensação foi realizado procedimento licitatório, em fase de assinatura contratual, com o fim de adquirir três centrais de 30.000 btus, onde uma será utilizada no setor de dispensação.

Com relação ao quadro de funcionário no centro de Abastecimento Farmacêutico, registre-se que foram contratados mais dois funcionários, estando atualmente regularizado o quadro de profissionais necessários ao atendimento da população.

No que se refere a entrada e saída de medicamentos, o hospital Municipal de Paulo Afonso realiza o controle através da entrada das notas fiscais e a saída dessas medicações, bem como materiais é feita através de requisições solicitadas pelos enfermeiros, sendo que todas elas arquivadas.

Todas as medicações são armazenadas em depósitos onde as mesmas são identificadas com nome, apresentações (miligramas, ml), lote e quantidade.”

Análise do Controle Interno

Em suas manifestações o gestor municipal informou a adoção de providências para a melhoria do local de armazenamento dos medicamentos e relativas a contratações de pessoal.

Em que pese o exposto, considerando as fragilidades detectadas durante as inspeções realizadas pela equipe de fiscalização, faz-se necessário o acompanhamento das providências informadas pelo gestor, apreciando-se que ainda persiste a necessidade de implantação de sistema informatizado para o gerenciamento de estoque de medicamentos.

2.1.2. Superfaturamento na compra de medicamentos na ordem de R\$ 60.361,29.

Fato

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa é a responsável pelo registro e pela regulação econômica de preços de medicamentos, competências desempenhas por meio da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED (<http://portal.anvisa.gov.br/cmed>).

Seguindo orientações da ANVISA, a lista de preços de medicamentos destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS (entes da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) contém o teto de preços definidos para aquisições desses produtos pela Administração Pública:

- Preço de Fábrica (PF) - é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor pode comercializar um medicamento no mercado brasileiro;
- Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) - o teto de preço para compra de qualquer medicamento adquirido por força de decisão judicial ou dos medicamentos inseridos na lista de produtos sujeitos ao Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, conforme Comunicado nº 6, de 5 de setembro de 2013.

Mas o PF e o PMVG não são absolutos. Cabe, assim, aos órgãos públicos em suas licitações, especialmente no caso do pregão, buscar a proposta mais vantajosa, tendo como referência também os menores preços pagos no mercado, observando o que assevera o Art. 15, Inciso V, da Lei 8.666/93.

Os testes aplicados tiveram o objetivo de verificar se os preços dos medicamentos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA estavam de acordo com aqueles determinados pela CMED.

Para a análise de preços de medicamentos foram selecionadas as seguintes empresas vencedoras dos pregões nº 0189/2015, nº 0227/2015, nº 0230/2014, nº 0306/2015 e nº 0353/2013.

Tabela: Amostra.

Pregão	Empresa	CNPJ	Valor por lote (R\$)
PP 0189/2015	JB de Oliveira Junior Distribuidora	04.968.644/0001-29	699.002,70
PP 0227/2015	Drogafonte Ltda	08.778.201/0001-26	250.000,00
PP 0227/2015	Viana Farma Com. e Rep. Ltda - ME	12.891.104/0001-12	879.997,50
PP 0230/2014	Cirurgica Montebello Ltda.	08.674.752/0001-40	51.999,60
PP 0230/2014	Depósito Geral de Supri. Hosp. Ltda – EPP	06.224.321/0001-56	530.333,00
PP 0230/2014	MM Farma Comercial LTDA	02.350.721/0001-57	164.767,84
PP 0306/2015	Empresa KM Distribuidora de Med. Ltda - ME	22.043.389/0001-95	361.999,36
PP 0306/2015	Empresa MM Comercial de Med. Ltda - ME	13.312.369/0001-81	875.000,00
PP 0353/2013	Depósito Geral de Supri. Hosp. Ltda – EPP	06.224.321/0001-56	1.713.498,31
PP 0353/2013	Sanclaup Com. e Rep. Ltda	05.864.104/0001-68	365.000,00
Total			5.891.598,31

Fonte: SIGA - Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (<https://www.tcm.ba.gov.br/>)

Foram analisados, por amostragem não probabilística, o pagamento efetuado às citadas empresas no montante de R\$ 218.795,33, sendo detectado superfaturamento no montante de R\$ 60.361,29 (27% da amostra).

Registre-se que esse valor do superfaturamento pode ser ainda maior do que o total apurado, tendo em vista que os preços referenciais adotados por esta fiscalização consideram valores máximos, de onde deveriam partir as negociações/lances, comparando-os com os preços praticados no mercado, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Tabela: Detalhamento dos pagamentos efetuados – Amostra com Superfaturamento.

NF	DATA	MEDICAMENTO	UNID	QUANT.	V. UNIT PAGO	CMED	SUPERF. (R\$)
2449	14/03/2016	AMPICILINA SÓDICA 1G	AMP	800	16,47	3,80	10.132,80
2595	31/05/2016	AMPICILINA SÓDICA 1G S/DIL	AMP	400	16,47	4,10	4.946,12
2455	14/03/2016	ENOXOPARINA 20 MG/0,2ML	AMP	400	21,31	18,59	1.086,80
	31/05/2016	ESTREPTOQUINASE 1.500.000UI	AMP	6	1.057,68	1.021,62	216,36
188.478	21/01/2016	CLOBAZAM 20MG, CAIXA COM 20 COMPRIMIDO	CX	142	22,36	14,53	1.111,86
188.414	20/01/2016	CLOBAZAM 20MG, CAIXA COM 20 COMPRIMIDO	CX	58	22,36	14,53	454,14
192.275	11/03/2016	LEVODOPA 200MG+BENZERAZIDA 50MG C/30	CMP	6000	3,20	1,54	9.944,20
198506	31/05/2016	LEVODOPA 200MG+BENZERAZIDA 50MG C/30	CMP	1200	3,20	1,73	1.758,04
199.408	10/06/2016	LEVODOPA 200MG+BENZERAZIDA 50MG C/30	CMP	1800	3,20	1,73	2.637,06
192.275	11/03/2016	LEVODOPA+BENSERAZIDA, 100/25 MG CX C/30 CP	CMP	2940	1,87	1,14	2.137,38
199.408	10/06/2016	LEVODOPA+BENSERAZIDA, 100/25 MG CX C/30 CP	CMP	3000	1,87	1,29	1.752,00
192.275	11/03/2016	PERICIAZINA ADULTO 4% NEULEPTILGOTAS 20ML	Unid.	300	18,56	12,11	1.935,00
199.034	07/06/2016	PERICIAZINA ADULTO 4% NEULEPTILGOTAS 20ML	Unid.	200	18,56	13,62	988,00
82091	23/04/2015	TENOXICAM 20 MG	AMP	50	8,50	6,85	82,68

82152	24/04/2015	TENOXICAM 20 MG	AMP	1000	8,50	8,30	204,80
80141	09/02/2015	CEFALOTINA 1G	FA	1000	7,25	5,71	1.542,20
981	06/09/2016	BENZILPENICILINA BENZATINA 1200 UI PÓ P/ SUSPENSÃO INJETÁVEL	UNID	2500	4,00	2,44	3.903,50
383	12/04/2016	METRONIDAZOL 250MG Cx c/ 500cpr	CX	33	94,05	44,19	1.645,38
088.456	13/11/2015	ALBENDAZOL 400MG, CAIXA COM 100 COMPRIMIDOS	CX	21	68,00	66,30	35,70
70906	05/06/2014	ALBENDAZOL 400MG, CAIXA COM 100 COMPRIMIDOS	CX	8	68,00	61,56	51,52
70984	09/06/2014	ALBENDAZOL 400MG, CAIXA COM 100 COMPRIMIDOS	CX	12	68,00	61,56	77,28
72740	18/07/2014	ALBENDAZOL 400MG, CAIXA COM 100 COMPRIMIDOS	CX	20	68,00	61,56	128,80
88449	13/11/2015	Sulfato ferroso 40mg cx c/ 500 comp.	CX	22	35,00	15,59	427,02
67365	17/03/2014	Sulfato ferroso 40mg cx c/ 500 comp.	CX	300	35,00	14,70	6.090,00
73151	25/07/2014	Sulfato ferroso 40mg cx c/ 500 comp.	CX	11	35,00	14,85	221,65
72740	18/07/2014	Sulfato ferroso 40mg cx c/ 500 comp.	CX	40	35,00	14,85	806,00
79580	21/01/2015	Sulfato ferroso 40mg cx c/ 500 comp.	CX	300	35,00	14,85	6.045,00
SUPERFATURAMENTO							60.361,29

Fonte: Processos de Pagamento (Notas fiscais empresa JB – PP 0189/2015; Drogafonte – PP 0227/2015; Cirúrgica Montebello – PP 0230/2014; Depósito Geral – PP 0230/2014; MM Farma – PP 0230/2014; KM – PP 0306/2015; Depósito Geral – PP 0353/2013) e consulta ao site <<http://portal.anvisa.gov.br/consulta-lista-de-preco-de-medicamento>>.

LEGENDA:

NF = Nota Fiscal

PP = Processo de Pagamento

UNID = Unidade de medida

QTD = Quantidade adquirida

V. UNIT PAGO = Valor Unitário Pago

CMED = Referencial para compras públicas

SUPERFATURAMENTO = QTD X (V. UNIT PAGO – CMED)

Observação: os valores de superfaturamento apresentados ao gestor por meio do Relatório Preliminar nº 201700484 foram reavaliados, sendo os cálculos refeitos utilizando-se como valor de referência da CMED somente o Preço de Fábrica (ICMS 18% ou 0%), considerando que a maioria dos medicamentos selecionados para a amostra não constavam do anexo do Comunicado nº 6, de 5 de setembro de 2013. Primou-se pelo Princípio da Prudência, considerando que os valores de princípios ativos pelo PF resultam em menor valor de superfaturamento. Desse modo, o valor do superfaturamento diminuiu de R\$104.944,89 para R\$ 60.361,29.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 246/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a constatação de [...] superfaturamento na compra de medicamentos pela Municipalidade por não haver respeito ao Preço Máximo de Venda ao Governo – PMGV, que é o teto de preços dados aos medicamentos estabelecido pela ANVISA, mister se faz observar que além da referida tabela trabalhar com marcas referentes a cada princípio ativo, os preços máximos estabelecidos são defasados para o mercado, inviabilizando as contratações, caso análogo a tabela SUS de procedimentos.

Acrescente-se a isso, o fato de que o tipo de licitação foi o menor preço global, portanto, se houve superfaturamento do preço de medicamentos, tal fato decorreu de incontestável má-fé das contratadas, as quais, dentro do valor global do contrato, procediam a um “jogo de números”, no sentido de aumentar o preço de medicamento que sabiam elas de que era de uso rotineiro, e, em contrapartida, reduziam o preço dos medicamentos poucos utilizados, o que era imperceptível, pois a administração tinha por parâmetro o valor global do contrato.

Nada obstante, diante dessas evidências, as licitações serão realizadas por item, e não mais pelo menor preço global.”

Análise do Controle Interno

Conforme já relatado, os referenciais da lista de preços da CMED constituem “teto” para balizar as aquisições de medicamentos, e, dessa forma, deve-se buscar valores inferiores aos dessa lista sempre que possível, de modo a primar pelo princípio da economicidade.

Aprecia-se que os preços máximos estabelecidos pela ANVISA não são defasados, posto que são atualizados periodicamente por aquela agência, dada a sua competência de regular o mercado e estabelecer critérios para a definição e o ajuste de preços.

Sobre o tema, a auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TC. 034.197/2011-7) considerou inclusive os valores de princípios ativos listados pela CMED como superdimensionados. Na prática, implicam em critérios ainda mais conservadores para o cálculo de débitos. (Relatório do Acórdão nº 2451/2013 – TCU – Plenário)

Acrescenta-se que a realização de processo licitatório do tipo menor preço global desfavorece a análise por princípio ativo e laboratório com o objetivo de verificar a compatibilidade de preços com o teto definido para as aquisições de medicamentos realizados pela administração pública.

Desse modo, a elaboração de mapa comparativo de preços dos medicamentos compatíveis com os preços de mercado e com os referenciais da CMED (PF ou PMVG, conforme o caso) deve constar de processos de aquisição dessa natureza, sem óbice à consulta a convênios de isenção de ICMS, caso aplicável.

Pelo exposto, as justificativas apresentadas não trouxeram fatos novos que pudessem elidir o fato constatado, considerando ainda que não se evidenciou a utilização dos preços da CMED nos processos de aquisições sob exame, incorrendo, assim, em superfaturamento.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Ausência de ampla pesquisa de preços para a aquisição de medicamentos.

Fato

Na análise das licitações, conforme quadro a seguir, não se identificou a realização de ampla pesquisa de preços que balizasse o valor estimado nas licitações.

Quadro - licitações

Processo Licitatório	Valor contratado
PP0353/2013	R\$2.078.498,31
PP0230/2014	R\$747.100,44
PP0189/2015	R\$699.002,70
PP0227/2015	R\$1.129.997,50
PP0306/2015	R\$1.236.999,36

Diante do preço elevado de contratação, considerado de grande vulto pela legislação, faz-se imprescindível que em cada processo conste as evidências de que os preços relacionados guardaram coerência com os praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme determina o Art. 15, Inciso V, da Lei 8.666/93.

Segundo informações obtidas junto ao responsável pela Central de Abastecimento Farmacêutico - CAF e junto ao responsável pelo almoxarifado do Hospital Municipal de Paulo Afonso - HMPA, apenas são feitas cotações no mercado local para subsidiar os preços de referência nas licitações (CAF) e na internet e/ou telefone (HMPA), entretanto não foram localizados nos processos licitatórios em referência documentos que evidenciassem/comprovassem que tais cotações foram previamente realizadas à época.

A necessidade de instruir processos com documentação comprobatória de pesquisa de preços também foi externada pelo TCU, por meio do Acórdão nº 2150/2015, Primeira Câmara:

“9.1.1. ausência de comprovação, nos processos de aquisição de medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais, de que a pesquisa de preços foi realmente realizada, uma vez que não consta, nos autos dos processos, os documentos que deram origem à estimativa de preços e que não é suficiente para tal comprovação a mera declaração de que a pesquisa foi realizada;”

Os responsáveis acima citados informaram ainda que a definição do medicamento e das quantidades adquiridas são definidas aleatoriamente com base no consumo (CAF) e no “olhômetro” (HMPA), sem o auxílio de nenhum dado científico, tendo em vista que essas unidades não dispõem de sistema informatizado, conforme termos das entrevistas realizadas.

O que se observa, do exposto, é que as aquisições de medicamentos foram realizadas sem o adequado planejamento, situação que favorece a ocorrência de prejuízo para os cofres públicos, seja pela aquisição desnecessária de determinado medicamento, seja pela não aquisição de um outro estritamente necessário, o que levará a Administração ao risco de adquiri-lo emergencialmente ou de forma mais onerosa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 246/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Vale consignar, que é solicitado pelo setor responsável, uma cotação de preços com no mínimo três empresas atuantes no mercado que se pretende contratar além de pesquisas em meios oficiais pela internet, para com isso se chegar a um preço médio da contratação ou aquisição.

Baseado nessas pesquisas é solicitado ao setor uma Despesa, através de uma SD com preço estimado para aquisição ou contratação que é corriqueiramente diminuído quando da realização da licitação, buscando sempre a finalidade do pregão presencial. Logo, há realização de cotação de preços prévios para se chegar um valor estimado para contratação.”

Análise do Controle Interno

Diferentemente dos argumentos apresentados quanto à realização de cotação de preços, reitera-se que não foram acostadas aos processos analisados as devidas evidências que comprovassem tal afirmação. Tampouco foi encaminhado, juntamente com as justificativas ora apresentadas, documentação comprobatória da cotação de preços, o que denota também falhas de planejamento.

2.2.2. Publicidade restrita dos avisos dos editais para aquisição de medicamentos.

Fato

Verificou-se a publicação de avisos de editais para a aquisição de medicamentos apenas no Diário Oficial do Município – DOM, a exceção do Pregão Presencial nº 0227/2015 que também teve o seu aviso do edital publicado no Diário Oficial da União – DOU.

De acordo com o inciso I, Art. 4º, da Lei 10.520/2002 que instituiu a modalidade pregão, os avisos contendo os resumos dos editais também deverão ser publicados em jornal de grande circulação conforme o vulto da licitação.

No âmbito da União, considera-se grande vulto valores estimados superiores a R\$650.000,00, conforme inciso I, alínea “c” do Art. 11 do Decreto nº 3.555/2000. Logo, considerando a gestão de recursos federais para a aquisição de medicamentos, no âmbito municipal a administração também deve tomar como referência esse mesmo teto para a modalidade pregão. Registre-se ainda que se aplicam subsidiariamente à modalidade pregão as normas da Lei 8.666/93, conforme o Art. 9º da Lei 10.520/2002.

Quadro - licitações

Processo Licitatório	Valor contratado
PP0353/2013	R\$2.078.498,31
PP0230/2014	R\$747.100,44
PP0189/2015	R\$699.002,70
PP0227/2015	R\$1.129.997,50
PP0306/2015	R\$1.236.999,36

Fonte: Setor Licitações e Contratos.

Portanto, para pregões que se enquadrem como de grande vulto, devem os seus respectivos avisos de editais serem publicados também no DOU, bem como em jornal diário de grande circulação no estado ou no município, sem prejuízo da sua divulgação em meios eletrônicos.

Com o advento da Lei de Acesso à Informação - LAI nº 12.527/2011, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Essa divulgação inclui informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como relacionada a todos os contratos celebrados, conforme Art. 8º, § 1º, inciso IV, da LAI.

Em consulta realizada no *site* da Prefeitura de Paulo Afonso, por meio do endereço <<http://www.pauloaafonso.ba.gov.br/novo/?p=licitacoes>>, não foi possível afirmar se os processos licitatórios acima referenciados foram publicados na internet à época, haja vista que no portal do município apenas constam dados do exercício em curso.

A administração deve se pautar em selecionar a proposta mais vantajosa. Para isso é necessário que se dê a maior publicidade possível ao certame, de forma a atingir o maior número possível de interessados, atendendo ao que determina a legislação vigente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 246/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme determina a norma quando subsistir recursos federais nas contratações por meio de licitações por parte dos municípios, deve haver publicação no Diário Oficial da União, assim pode-se concluir que não são todas as licitações que devem ser publicadas no DOU.

Vale consignar que a referida exigência estava sendo respeitada em quase sua integralidade, e desde o ano de 2016 todas as licitações que envolve recursos federais de grande vulto estão sendo publicadas no Diário Oficial da União.”

Análise do Controle Interno

Nos casos de licitações para bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00, a legislação dispõe que, além da publicação no DOU, faz-se necessária a convocação de interessados por outros meios de publicação, quais sejam, jornal de grande circulação regional ou nacional e internet.

Em nenhum dos processos licitatórios analisados houve atendimento integral à legislação pertinente acerca de sua publicidade. Registra-se que houve a publicação do aviso do pregão nº 0227/2015 apenas no DOU. Constata-se, assim, falhas nas rotinas de divulgação dos certames destinados a aquisições de medicamentos.

2.2.3. Exigências editalícias com restrição à competitividade dos certames para aquisição de medicamentos.

Fato

A Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA publicou os pregões nº 0353/2013, nº 0230/2014, nº 0306/2015, nº 0227/2015 e nº 0189/2015 para contratação de empresa com a finalidade de fornecer medicamentos, cujo valor total licitado foi da ordem de R\$ 5.891.598,31.

Na análise dos respectivos processos licitatórios, identificou-se cláusula que restringiu a competitividade do certame. Conforme item 5.3 dos editais analisados, identificou-se infração ao §5º, Art. 30, da Lei 8.666/93, o qual veda o estabelecimento de cláusulas com limitações de tempo ou de época, ou ainda de locais específicos:

“5.3. Os licitantes deverão apresentar ao Hospital Municipal de Paulo Afonso – HMPA, localizado à Rua Wilson Pereira, 155, BTN III, nesta cidade, A/C do Sr. A.C.S., certificado de todos os produtos constantes na planilha de especificação junto a ANVISA, em até 2 (dois) dias úteis antes da licitação, onde será dada uma declaração de aprovação ou não, no prazo de até 1 (um) dia útil antes da licitação, quanto aos Certificados de Registro dos medicamentos no Ministério da Saúde e Certificados de Boas Práticas de Fabricação expedido pela ANVISA, em vigor, onde conste o número e a validade do Registro, e nome do fabricante. No caso de isenção do Registro, deverá ser comprovada através de documento oficial.

5.3.1. Os registros apresentados farão parte dos autos do processo licitatório em questão, somente dos vencedores.

5.3.2. É condição de classificação das propostas a apresentação de Declaração emitida pela Secretaria, no que se refere aos certificados de registros dos produtos ofertados, se os mesmos se enquadram as exigências do solicitante, dentro do envelope “A” – PROPOSTA.”
(Original sem grifo)

Cita-se o dispositivo da Lei 8.666/93:

“§5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.”

Constata-se, portanto, que tal cláusula editalícia configurou cláusula de “barreira” na busca da melhor proposta para a Administração haja vista a exigência de itens não condizentes com as normas, além de possibilitar que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais serão os participantes do certame.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 246/2017, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Paulo Afonso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“[...] Com relação a exigência de que as empresas interessadas em participar de licitações de fornecimento de materiais ao Município, fossem previamente demonstrar a qualidade dos materiais a um preposto do Município, também se deu devido aos problemas enfrentados em outras licitações, em que o licitante apresentava valor ínfimo e acaba entregando material de baixa qualidade ou que não atendia as necessidades do Município.

Entretanto, tendo em vista as orientações, vale consignar que atualmente referidas exigências foram retiradas dos editais das licitações lançadas por essa municipalidade.”

Análise do Controle Interno

Em suas manifestações, o gestor municipal concorda com os achados relacionados neste ponto, informando o compromisso de retirar dos futuros editais de licitações as exigências anteriormente citadas que restringiram a competitividade do certame.

Sobre o tema, registra-se que o Acórdão nº 4788/2016 – Primeira Câmara determinou ao Ministério da Saúde excluir os dispositivos que instituem o Certificado de Boas Práticas de Fabricação como requisito de qualificação ou habilitação técnica em licitações, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU:

9.2.1 adeque seus normativos infralegais (Portaria/GM/MS 2.814), bem como efetue gestão junto às demais pastas responsáveis pela Portaria Interministerial 128/2008-MPOG/MS/MCT/MDIC, visando excluir os dispositivos que instituem o Certificado de Boas Práticas de Fabricação como requisito de qualificação ou habilitação técnica dos licitantes nos procedimentos licitatórios para compra de insumos empregados nos serviços públicos de saúde (art. 5º, inciso III, da Portaria/GM/MS 2.814, de 29 de maio de 1998; e art. 2º, §1º, da Portaria Interministerial 128-MPOG/MS/MCT/MDIC, de 29 de maio de 2008);

3. Conclusão

Como resultado das análises sobre a gestão de recursos federais relacionados à aquisição de medicamentos pelo Município de Paulo Afonso/BA, constataram-se falhas tanto na realização de processos licitatórios como na execução contratual, com identificação de superfaturamento dada a amostra não probabilística selecionada.

Outrossim, detectaram-se fragilidades quanto ao controle de estoque de medicamentos, ainda não informatizado, o que desfavorece o planejamento das aquisições e consequentemente o atendimento da população, e ainda ocasiona prejuízos aos cofres públicos.