

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602516

Sumário Executivo Nilo Peçanha/BA

Introdução

Este Relatório trata dos resultados de exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Nilo Peçanha/BA, em decorrência do 3º 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, Saúde e Cidades, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 11 a 15 de julho de 2016.

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 pela Controladoria-Geral da União – CGU.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – gestores federais dos programas de execução descentralizada – apresenta 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:	12530
Índice de Pobreza:	44,09
PIB per Capita:	3.875,33
Eleitores:	7924
Área:	385

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	3	2.291.226,54
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		3	2.291.226,54
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	10.470,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	10.470,00
MINISTERIO DAS CIDADES	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	1	310.905,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		1	310.905,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		5	2.612.601,54

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 29 de agosto de 2016, cabendo ao Ministério Supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

No âmbito do 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pela Controladoria-Geral da União, foram avaliados Programas/Ações das áreas de Educação, da Saúde e de Desenvolvimento Urbano executados pela Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/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 constatações apontadas, destacam-se a seguir as de maior relevância, por área.

Na Educação, realizou-se ações de controle sobre os seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae; o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate e o Programa de Aceleração do Crescimento 2 - Implementação de Escolas para Educação Infantil/PAC II (Proinfância).

Sobre o Pnae, observou-se as seguintes irregularidades e impropriedades: pagamento por itens não entregues, no valor total de R\$ 73.761,20, referente aos exercícios de 2015 e 2016; falta de fornecimento de merenda escolar no início dos anos letivos de 2015 e 2016; e ausência de sistema de controle de estoque dos itens da Merenda Escolar.

Quanto ao Pnate, constatou-se a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar do Município, irregularidade que resultou em um superfaturamento de R\$ 2.506.285,64, no período de 2013 até abril/2016, dos quais R\$ 239.582,69 são oriundos do Programa.

Além disso, foram identificadas irregularidades na licitação para contratação dos referidos serviços, tendo em vista a ausência de pesquisa de preço para embasar o julgamento das propostas e a constatação de exigências ilegais no edital da licitação, com potencial para restringir a participação de interessados no certame.

No tocante ao PAC II (Proinfância), relativo à implementação de escolas para educação infantil, foi possível constatar um superfaturamento de R\$ 107.247,30 nas obras de construção de escola com seis salas na sede do Município, bem como apurar um prejuízo de R\$ 26.481,64, decorrente da composição incorreta da taxa de despesas indiretas (BDI), prevista na proposta vencedora da licitação dessa obra. Ademais, constatou-se, ainda, que houve restrição à competitividade na licitação e atraso na execução das obras da escola.

Na área de Desenvolvimento Urbano, realizou-se a fiscalização da obra de implantação de pavimento em paralelepípedo e drenagem em ruas do Povoado de São Benedito. Como resultado, foi possível apurar um superfaturamento de R\$ 10.500,00, assim como deficiências construtivas na execução dessa obra.

Por fim, na Saúde, avaliou-se as ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* realizadas pela Prefeitura, tendo como principais constatações a ausência de comprovação relativa à capacitação para Agentes de Combate às Endemias (ACE) em exercício, bem como a falta de controles de estoque relativo aos insumos utilizados no combate ao mosquito.

Ordem de Serviço: 201601954

Município/UF: Nilo Peçanha/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: NILO PECANHA PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 571.716,00

1. Introdução

O presente trabalho realizou-se de 11 a 15 de julho de 2016 e refere-se à fiscalização do funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha no período de 01 de janeiro de 2015 até 30 de junho de 2016, que envolveram o montante de R\$ 571.716,00.

O planejamento do trabalho pautou-se na análise do funcionamento geral do programa e, a partir da identificação de fragilidades de controles e riscos do processo, na definição de áreas de maior aprofundamento. Diante disso, em função da inexistência de controles de estoques houve um aprofundamento da fiscalização nas quantidades adquiridas e distribuídas às entidades educacionais com vistas a encontrar possíveis desvios de recursos públicos por não distribuição de itens.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Ausência de fornecimento de alimentação escolar no início do ano letivo, nos anos de 2015 e 2016.

Fato

A equipe de fiscalização constatou, após consulta ao público alvo, que houve falta de alimentação escolar no início do ano letivo de 2015 e de 2016. Tal afirmação foi corroborada pelo confronto entre a data de início do ano letivo e as datas registradas de entrega da mercadoria.

Em 2015, o ano letivo iniciou-se em 02 de março. Entretanto, as entregas de alimentos da merenda escolar foram ocorrer nos dias 18, 19, 23 e 24 de março, havendo falta de merenda escolar por 12 a 17 dias letivos, a depender da escola. Vale ressaltar que a licitação da merenda escolar (Pregão Presencial nº004/2015) ocorreu no dia 19 de março de 2015, portanto, posterior à data de início das aulas.

Já em 2016, o ano letivo iniciou-se em 22 de fevereiro. Entretanto, as entregas de alimentos da merenda escolar foram ocorrer nos dias 21 e 23 de março, havendo falta de merenda escolar por cerca de 30 dias. A licitação da merenda escolar do ano de 2016 (Pregão Presencial nº 002/2016) ocorreu no dia 23 de fevereiro de 2016, portanto em data posterior ao início das aulas. Além disso, a homologação desta se deu apenas em 08 de março.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha, através de Ofício s/n de 29 de agosto de 2016, apresentou os seguintes argumentos:

“Em referido tópico, questiona-se o atraso no fornecimento de merenda escolar no início dos anos letivos de 2015 e 2016.

Sobre tal ponto, manifesta-se a Secretaria de Educação (Doc. 01):

“Considera-se que uma alimentação escolar de qualidade é um instrumento fundamental para a recuperação de hábitos alimentares saudáveis e, sobretudo, para a promoção da segurança alimentar das crianças e jovens de todo o país. A Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha tem ciência desta importância e da sua responsabilidade no tocante da oferta de uma boa alimentação para todos os educandos das escolas municipais.

Entretanto, sabe-se também que cumprir 200 dias letivos em um país tão diverso e cheio de adversidades (estradas, transporte, má distribuição de renda, diferenças climáticas, etc), é um desafio grande para os gestores municipais. No nordeste (sic), as festas culturais e o turismo, ainda interferem diretamente no calendário letivo porque tanto alunos como funcionários estão em clima de carnaval e turismo.

O contexto acima não fundamenta justificativa para o fato da CGU ter constatado que nos anos de 2015 e 2016 as aulas iniciaram sem alimentação escolar e o fato da merenda só ter sido entregue cerca de 15 dias após o início das aulas, porém, o município de Nilo Peçanha é carente de profissionais capacitados e técnicos habilitados para trabalhar no setor de compras e de licitação. Sendo assim, trabalha apenas uma funcionária do Setor de licitação da prefeitura com muita dificuldade para cumprir os prazos e exigências legais as quais exige uma licitação de grande porte como a de merenda escolar.

Por isso, para que os fatores externos do contexto do nordeste (sic) outrora citados não interferissem tanto no cumprimento dos dias letivos e para não postergar ainda mais o início das aulas, preferiu-se começar as aulas sem a alimentação até que o processo licitatório, que apesar de ter sido solicitado pela Secretaria da Educação com muita antecedência à aprovação do Calendário Letivo, conforme ofício em anexo, fosse concluído. Paralelo a isto, o Setor responsável justificou o não cumprimento do prazo na realização das licitações (Pregão Presencial nº 001/2015 e Pregão Presencial 002/2016), pelo atraso das cotações que são fundamentais para que todo processo fosse realizado com lisura e responsabilidade.

Pelo exposto, faz parte da consciência de todos que promover uma alimentação de qualidade é trabalhar por uma melhor educação pública, porque bons níveis educacionais também são resultados de alunos bem alimentados e aptos a desenvolver todo seu potencial de aprendizagem. Neste pensamento, que a Prefeitura junto com a Secretaria da Educação vem

promovendo esforços conjuntos para que os educandos sejam atendidos todo o ano letivo com uma alimentação de qualidade”.

Como visto acima, houve e ainda há grande dificuldade na elaboração dos termos de referência das licitações, sobretudo em função da realização de cotação de preços, pela ausência e/ou resiliência de fornecedores em responder a pedidos de cotação.

Sabe-se que a definição do preço base através de cotações de preços, é elemento essencial à deflagração dos certames, sobretudo na modalidade pregão presencial, posto garantir a obtenção de preços mais vantajosos ao Município, como de fato se verificou nos anos de 2015 e 2016.

Tanto que esta auditoria não apontou qualquer sobrepreço nos valores unitários dos itens adquiridos, justamente pela observância dos critérios legais para a fase interna do pregão, muito embora realmente, o zelo pela aplicação da Lei, tenha demandado atraso na realização das licitações.

Contudo, informamos ainda que, mesmo não sendo concluídas em tempo hábil ao início do ano letivo, não houve ausência de merenda nas escolas, sendo utilizado alimentos não perecíveis em estoque”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura solicita esclarecimentos da área responsável, qual seja, a Secretaria de Educação. Esta reconhece a falta de merenda apontada. Apesar disso, a Prefeitura, no último parágrafo, informa que “não houve ausência de merenda nas escolas”, sem oferecer comprovação documental para a afirmação.

2.1.2. Pagamento por itens não entregues no valor total de R\$ 47.696,20, nos exercícios de 2015 e 2016.

Fato

A equipe de fiscalização, ao realizar o comparativo entre as quantidades de alimentos entregues pela Prefeitura de Nilo Peçanha/BA para as escolas e o somatório das quantidades atestadas nas notas fiscais de aquisição, no ano de 2015 e 2016, constatou uma diferença, para menor, nas quantidades entregues em relação ao adquirido e pago, o que revela a existência de desvio de recursos públicos.

Para efeito amostral, a equipe de fiscalização escolheu para contagem 02 itens do LOTE 3 - Charque Bovino (kg) e Carne Moída (kg). Estes itens somaram R\$35.820,00 do total de R\$107.256,45 faturados pelo fornecedor no ano de 2015, o que representa 33,40%. No ano de 2016, estes itens, mais o item Músculo, somaram R\$13.110,00 do total de R\$28.103,30 faturados pelo fornecedor, o que representa 46,65%.

A Prefeitura de Nilo Peçanha/BA disponibilizou, à equipe de fiscalização, todos os documentos “Guia de Entrega de Merenda Escolar” das escolas/creches municipais que

receberam itens de merenda escolar no ano de 2015 e 2016 (até junho). Em cada Guia são relacionados os itens entregues e as respectivas quantidades para a escola/creche especificada, com data e assinatura do responsável pelo recebimento nas unidades de ensino.

A equipe de fiscalização totalizou, quanto aos itens amostrais definidos, as quantidades existentes nas Notas Fiscais emitidas para faturamento pelo fornecedor Supernutre Comercial Ltda., CNPJ nº 12.982.763/0001-64, no ano de 2015 e S I Comercial Ltda., CNPJ nº 14.339.446/0001-50, no ano de 2016, bem como as quantidades informadas pelas Guias de Entrega de Merenda Escolar, em todas as entregas realizadas nas escolas/creches municipais nos respectivos anos. Com essa totalização pode ser visualizada diferença entre o total de itens entregues e o total faturado, conforme descrito no quadro a seguir:

Quadro Totalização Quantidade Faturada x Quantidade Entregue – Ano 2015

ITEM	QUANTIDADE FATURADA	QUANTIDADE ENTREGUE	DIFERENÇA (preço*)
CHARQUE kg	1.460	0	1.460 (18,00)
CARNE MOÍDA kg	1.060	0	1.060 (9,00)
TOTAL (R\$)			35.820,00

Fonte: Processos de Pagamento e Guias de Remessa de Merenda do ano de 2015.

* Os preços utilizados tomaram como base os valores das NFs/Pregão Presencial nº 004/2015.

Quadro Totalização Quantidade Faturada x Quantidade Entregue – Ano 2016 (até 30/06)

ITEM	QUANTIDADE FATURADA	QUANTIDADE ENTREGUE	DIFERENÇA (preço*)
CHARQUE kg	200	62	200 (19,50)
CARNE MOÍDA kg	100	0	100 (12,80)
MÚSCULO kg	550	0	550 (15,00)
TOTAL (R\$)	13.110,00	1.233,80	11.876,20

Fonte: Processos de Pagamento e Guias de Remessa de Merenda do ano de 2016.

* Os preços utilizados tomaram como base os valores das NFs/Pregão Presencial nº 002/2016.

Conclui-se que, no ano de 2015, na amostra selecionada, houve o pagamento por itens não entregues no valor de R\$35.820,00, ou seja, 33,40% do total faturado no Lote 3. No ano de 2016, o total pago por itens não entregues foi de R\$11.876,20, ou seja, 42,26% do total faturado. Com isso, totaliza-se R\$47.696,20 em pagamentos por itens não entregues nesse período.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha, através de Ofício s/nº de 29 de agosto de 2016, apresentou os seguintes argumentos:

“Refuta-se veementemente (sic) tal alegação, sendo manifesto o equívoco da equipe de auditoria nos levantamentos realizados.

Consoante exposto pela Secretaria de Educação, houve erro de análise em alguns itens:

Musculo - Foi faturado uma quantidade de 2.361kg e entregues 356 pacotes (acontece que os pacotes contem de 6kg a 7 kg), o que corresponde exatamente a quantidade faturada, conforme nota fiscal e comprovado nos relatórios de entrega assinados e validados pelos gestores escolares. No que se refere aos outros itens, foram utilizados para alimentação dos alunos, em 03 eventos grandes realizados no município; a citar: Jogos Estudantis, Desfile Cívico de 07 de setembro, Amostra cultural de Leitura e Escrita. Quanto a quantidade colocada em nota, citada no relatório preliminar (550kg), difere do valor que temos em nota que é de 450kg.

Charque - No ano de 2016, dos itens citados no relatório preliminar da CGU, a quantidade de Charque faturada foi de 150kg de carne, conforme nota fiscal e atestada nos relatórios de entrega do depósito da merenda, não condizendo com o valor da tabela citada no relatório preliminar da CGU, que coloca como quantidade de charque faturada de 200kg e entregue de 62kg.

Carne moída - Não houve faturamento de carne moída pela empresa SI, existindo erro no relatório, ao constar 100kg faturado. A documentação anexada ao Ofício, demonstrada que não houve qualquer faturamento e pagamento por produtos não entregues, mas sim erro na análise dos auditores desta CGU”.

Análise do Controle Interno

A fiscalização apresenta as seguintes considerações acerca dos argumentos da Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha:

A constatação inicial apresentava-se nos trechos modificados da seguinte forma:

“ (...)

Para efeito amostral, a equipe de fiscalização escolheu para contagem 03 itens do LOTE 3 - Charque Bovino (kg), Carne Moída (kg) e Músculo (kg). Estes itens somaram R\$66.513,00 do total de R\$107.256,45 faturados pelo fornecedor no ano de 2015, o que representa 62,01%. No ano de 2016, estes itens somaram R\$13.110,00 do total de R\$28.103,30 faturados pelo fornecedor, o que representa 46,65%.”.

(...)

Quadro Totalização Quantidade Faturada x Quantidade Entregue – Ano 2015

ITEM	QUANTIDADE FATURADA	QUANTIDADE ENTREGUE	DIFERENÇA (preço*)
CHARQUE kg	1.460	0	1.460 (18,00)
CARNE MOÍDA kg	1.060	0	1.060 (9,00)
MÚSCULO kg	2.361	356	2.005 (13,00)
TOTAL (R\$)	66.513,00	4.628,00	61.885,00

Fonte: Processos de Pagamento e Guias de Remessa de Merenda do ano de 2015.

(...)

Conclui-se que, no ano de 2015, na amostra selecionada, houve o pagamento por itens não entregues no valor de R\$61.885,00, ou seja, 57,70% do total faturado no Lote 3. No ano de

2016, o total pago por itens não entregues foi de R\$11.876,20, ou seja, 42,26% do total faturado. Com isso, totaliza-se R\$73.761,20 em pagamentos por itens não entregues nesse período.”.

Entretanto, após a análise das justificativas apresentadas pela Prefeitura, a constatação foi modificada, com a apresentação de novos valores. Análises a seguir:

- a) **Músculo:** Efetivamente, a Prefeitura não possui nenhum controle sobre a distribuição de Carne de Músculo a partir do momento em que expõe que as aquisições tiveram como base a unidade de fornecimento em quilos (não há qualquer registro do número de pacotes adquiridos) e a distribuição às escolas a unidade de fornecimento pacote, assinado o recebimento pelos gestores escolares. Não houve em momento algum, seja nas Notas fiscais ou nas Guias de Remessa referência a peso do pacote de Carne de Músculo. Ainda assim, segundo os números apurados pela fiscalização, em 2015 foram distribuídos às escolas entre 2.136 kg (considerando apenas pacotes de 6 kg) e 2.492 kg (apenas pacotes de 7 kg). Números esses que se encontram com relativa proximidade do faturado de 2.361 kg. Quanto ao ano de 2016, a Prefeitura deixa de acrescentar na sua análise o Processo de Pagamento nº 333, de 15 de junho de 2016, pago à empresa S. I. Comercial Ltda., no valor de R\$5.002,47, cuja Nota Fiscal nº 145.239 de 25 de maio de 2016 relaciona, dentre outros itens, 100 kg de Carne de Músculo. Portanto, totaliza-se 550 kg de Carne de Músculo recebidos em 2016, até o dia 30 de junho de 2016. Quanto aos eventos informados, não houve qualquer documento que comprovasse a utilização do item em tais eventos.
- b) **Charque:** A Prefeitura deixa de acrescentar na sua análise o Processo de Pagamento nº 333, de 15 de junho de 2016, pago à empresa S. I. Comercial Ltda., no valor de R\$5.002,47, cuja Nota Fiscal nº 145.239 de 25 de maio de 2016 relaciona, dentre outros itens, 50 kg de Charque. Portanto, totaliza-se 200 kg de Charque recebidos em 2016, até o dia 30 de junho de 2016. Além disso, a Prefeitura de Nilo Peçanha apresenta quatro novas guias de remessa de merenda de entrega de Charque (apenas), elaboradas posteriormente à constatação desta fiscalização, totalizando 100 kg do produto. Tais guias não podem ser consideradas dentro do processo, pois os fornecimentos existentes no município haviam sido informados à Fiscalização como sendo a sua totalidade. Ainda que fossem considerados, há uma falta de 38 kg de Charque entre o total faturado (200 kg) e o total remetido às escolas (162 kg).
- c) **Carne Moída:** A Prefeitura deixa de acrescentar na sua análise o Processo de Pagamento nº 333, de 15 de junho de 2016, pago à empresa S. I. Comercial Ltda., no valor de R\$5.002,47, cuja Nota Fiscal nº 145.239 de 25 de maio de 2016 relaciona, dentre outros itens, 100 kg de Carne Moída.

Com isso, abatendo-se o valor de R\$26.065,00, referente ao fornecimento e entrega integral do item Carne de Músculo no ano de 2015, do total inicialmente apurado de R\$73.761,20, tem-se o novo valor de R\$47.696,20 por pagamentos por itens não entregues nesse período.

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

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

2.2.1. Ausência de controle de estoque dos itens da Merenda Escolar.

Fato

A equipe de fiscalização constatou que inexistia controle de estoque da merenda escolar no Município de Nilo Peçanha/BA entre os anos de 2015 e 2016. Após a análise documental e a entrevista com servidores municipais que atuam no Setor da Merenda Escolar de Nilo Peçanha/BA desde o ano de 2013, pode-se concluir que não há qualquer controle de estoque na aquisição e distribuição dos produtos.

Segundo os responsáveis pelo Setor de Merenda Escolar (Depósito da Merenda Escolar) não há registro de entradas e saídas, nem realização de inventário anual, ou seja, controle de estoque no Depósito da Merenda Escolar, *“pois a remessa para as escolas é feita logo após a entrega dos insumos pelo fornecedor”*. Entretanto, tal situação não acontece na prática.

A equipe de fiscalização encontrou diversos itens (polpas e carnes) no Depósito da Merenda Escolar que haviam sido entregues há cerca de dez a quinze dias da data da inspeção e outros (cereais) que estavam estocados há cerca de cinco dias. Além disso, ao confrontar as datas de entregas dos produtos pelo fornecedor e as datas registradas nas guias de entregas às escolas, verifica-se uma diversidade de datas que explicitam que não há uma programação de entregas imediata ao recebimento dos insumos do fornecedor.

Portanto, a ausência de controle de estoque pode favorecer a possíveis situações de perda ou de desvio de produtos, além de fragilizar a análise da prestação de contas do Pnae, pois não há segurança na veracidade das informações acerca dos quantitativos dos produtos que foram adquiridos e enviados às escolas para a preparação da merenda dos alunos.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha, através de Ofício s/nº de 29 de agosto de 2016, apresentou os seguintes argumentos:

“A secretaria da educação do município de Nilo Peçanha, desde o ano de 2013, planejou a entrega dos gêneros alimentícios da alimentação escolar de forma que assim que as empresas licitadas façam a entrega solicitada, os gêneros sejam redistribuídos para as escolas da sede e da zona rural e litorânea.

Sendo assim, dificilmente sobra insumos que configure estoque no depósito, que apesar de ser estruturado para tal objetivo, a Prefeitura Municipal não dispõe de recursos financeiros

suficientes para realizar compras grandes ao ponto de necessitar estocar. Vale ressaltar que na entrega dos gêneros nas localidades, os responsáveis que recebem os alimentos assinam o protocolo o que possibilita a veracidade de informações acerca dos quantitativos dos produtos que foram adquiridos e enviados às escolas para a preparação da merenda dos educandos.

No tocante da presença de alguns gêneros (carne, polpa e cereais) no depósito no período da auditoria da CGU no município, pode-se concluir que são produtos das escolas situadas na sede que optam por guardar os gêneros no depósito por falta de quantidade de frizer suficiente e lugar para armazenar os produtos de forma adequada. Assim, as escolas pegam os produtos diretamente no depósito quando necessário”.

Análise do Controle Interno

Os argumentos apresentados pelo gestor não refutam o constatado quanto à inexistência de entregas imediatas ao recebimento de insumos, à inexistência do mínimo de controle entre esta pretensa remessa imediata dos insumos e o recebido pelas escolas (além do recebido pela Prefeitura dos fornecedores) e, com isso, à importância de se haver o controle de estoque.

3. Conclusão

A fiscalização foi executada e concentrada nos riscos de processos identificados. Com isso chegou-se à conclusão de que o município não possui qualquer controle de estoque entre os itens adquiridos e distribuídos às entidades educacionais. Além disso, foi registrada a falta de merenda no início dos anos letivos de 2015 e 2016. Como agravante, foi quantificado dano ao erário no valor de R\$47.696,20 em pagamentos por itens não entregues no período analisado.

Ordem de Serviço: 201602058

Município/UF: Nilo Peçanha/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: NILO PECANHA PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 700.985,76

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 26 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Nilo Peçanha/BA.

A ação fiscalizada se destina a repasse suplementar de recursos financeiros recebidos pelo referido município, os quais objetivam garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e 30 de junho 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 esta Controladoria.

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contratação de roteiros inexistentes do transporte escolar, ocasionando superfaturamento por serviços não prestados no montante total de R\$239.582,69 na aplicação de recursos oriundos do PNATE, no período de 2013 a 2016.

Fato

Para a execução dos serviços de transporte escolar no exercício de 2013 a 2016, a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA contratou a empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna-ME (MR Transporte Empreendimentos), CNPJ nº 17.306.142/0001-84, por meio do Pregão Presencial PP005/2013, de 25 de fevereiro de 2013, inicialmente com vigência até o final do ano letivo de 2013 e sucessivamente prorrogado através de sete aditivos para vigência até o final do exercício de 2016.

A partir das entrevistas realizadas com os diretores, funcionários e alunos das principais escolas municipais, formalizadas mediante o preenchimento do Formulário de Coleta de Informações, juntamente com as inspeções veiculares, entrevistas e questionários preenchidos junto aos motoristas que prestam este serviço, identificou-se 37 roteiros inexistentes de transportes escolar realizados por ônibus, o que resultou num superfaturamento total com os serviços de transporte escolar correspondente a R\$ 2.506.285,64, sendo que deste montante, R\$ 239.582,69 foram pagos com recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), R\$ 1.295.740,66 foram pagos com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e R\$ 970.962,29 pagos com recursos próprios oriundos do Salário Educação, conforme restará demonstrado abaixo.

a) Roteiros não confirmados em entrevistas realizadas com Diretores e funcionários nas principais escolas.

Os roteiros inexistentes foram evidenciados a partir do confronto destas informações coletadas com os roteiros presentes no Termo de Referência que compõe os autos da supracitada licitação, bem como nas planilhas de medições anexas aos processos de pagamentos do transporte escolar nos exercícios de 2013 a 2016, conforme detalhado a seguir:

a.1 Roteiro: Paulista x Sede:

Consta na planilha do transporte escolar o roteiro “Paulista x Sede”, realizado por ônibus contratado nos turnos matutino, vespertino e noturno, conforme o quadro abaixo:

Quadro - Transporte escolar no trecho Paulista x Sede, realizado por ônibus.

Trecho	Escola de Destino	Turno	Percurso (km/dia)	Situação Verificada
Paulista x Sede	Escola Nair Lopes Jenkins	Mat.	44	Roteiro realizado com veículo do município
Paulista x Sede	Escola Nair Lopes Jenkins	Vesp.	44	Roteiro inexistente
Paulista x Sede	Escola Nair Lopes Jenkins	Not.	44	Roteiro realizado com veículo do município

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2013 a 2016.

Segundo as afirmações constantes no Formulário de Coleta de Informações preenchido pela Diretora da Escola Nair Lopes Jenkins, durante as entrevistas realizadas no dia 15 de julho de 2016, verificou-se que o transporte é realizado apenas pelo ônibus próprio, recebido através do programa “Caminho da Escola”, nos turnos matutino e noturno.

Consta também na resposta que nenhum transporte escolar de ônibus é realizado no turno da tarde. Portanto, conclui-se que os pagamentos realizados à empresa MR Transporte Empreendimentos para a realização dos três roteiros acima são irregulares, pois não houve a correspondente prestação de serviço por meio dos ônibus contratados.

a.2 Roteiro: Itiuca x Sede:

Consta na planilha do transporte escolar o roteiro “Itiuca x Sede”, realizado por ônibus contratado nos turnos matutino, vespertino e noturno, conforme quadro abaixo:

Quadro - Transporte escolar no trecho Itiuca x Sede, realizado por ônibus.

Trecho	Escola de Destino	Turno	Percurso (km/dia)	Situação Verificada
Itiuca x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Mat.	22	Roteiro realizado com veículo do município
Itiuca x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Vesp.	22	Roteiro inexistente
Itiuca x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Not.	22	Roteiro realizado com veículo do município

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2014 a 2016.

Segundo as afirmações constantes no Formulário de Coleta de Informações preenchido por um Professor, com o auxílio do Assistente Administrativo (visto que a Diretora estava viajando) do Colégio Estadual Adelaide Souza, durante as entrevistas realizadas no dia 15 de julho de 2016, verificou-se que o transporte é realizado apenas pelo micro-ônibus próprio do Município, recebido através do programa “Caminho da Escola”, e nos turnos matutino e noturno. Consta também na resposta que nenhum transporte escolar de ônibus é realizado no turno da tarde, mesma situação observada na escola Nair Lopes Jenkins. Portanto, conclui-se que os pagamentos realizados à empresa MR Transporte Empreendimentos para a realização dos três roteiros acima são irregulares, pois não houve a correspondente prestação de serviço por meio dos ônibus contratados.

a.3 Roteiro: Barra dos Carvalhos x Sede:

Consta na planilha do transporte escolar o roteiro “Barra dos Carvalhos x Sede”, realizado por ônibus contratado nos turnos matutino, vespertino e noturno, conforme quadro abaixo:

Quadro - Transporte escolar no trecho Barra dos Carvalhos x Sede, realizado por ônibus.

Trecho	Escola de Destino	Turno	Percurso (km/dia)	Situação Verificada
Barra dos Carvalhos x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Mat.	54	Roteiro confirmado
Barra dos Carvalhos x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Vesp.	54	Roteiro inexistente
Barra dos Carvalhos x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Not.	54	Roteiro inexistente

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2014 a 2016.

Segundo as afirmações constantes no Formulário de Coleta de Informações preenchido por um Professor, com o auxílio do Assistente Administrativo (visto que a Diretora estava viajando), do Colégio Estadual Adelaide Souza, durante as entrevistas realizadas no dia 15 de julho de 2016, verificou-se que o transporte é realizado por ônibus particular apenas no

turno matutino. Portanto, conclui-se que os pagamentos realizados à empresa MR Transporte Empreendimentos para a realização destes roteiros nos turnos vespertino e noturno são irregulares, pois não houve a correspondente prestação de serviço por meio dos ônibus contratados.

a.4 Roteiro: São Francisco x Sede:

Consta na planilha do transporte escolar o roteiro “São Francisco x Sede”, realizado por ônibus contratado nos turnos matutino, vespertino e noturno, conforme quadro abaixo:

Quadro - Transporte escolar no trecho São Francisco x Sede, realizado por ônibus.

Trecho	Escola de Destino	Turno	Percurso (km/dia)	Situação Verificada
S.Francisco x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Mat.	44	Roteiro inexistente
S.Francisco x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Vesp.	44	Roteiro inexistente
S.Francisco x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza	Not.	44	Roteiro inexistente

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2014 a 2016.

Segundo as afirmações constantes no Formulário de Coleta de Informações preenchido por um Professor, com o auxílio do Assistente Administrativo (visto que a Diretora estava viajando) do Colégio Estadual Adelaide Souza, durante entrevistas realizadas no dia 15 de julho de 2016, verificou-se que o transporte é realizado por ônibus particular apenas no turno matutino e trata-se do mesmo veículo que traz alunos da localidade de Barra dos Carvalhos. Portanto, inexistente o transporte de alunos nos turnos vespertino e noturno. Quanto ao turno matutino, trata-se de pagamento por serviço não prestado, pois o transporte de alunos dessa linha já é feito pelo veículo do roteiro “Barra dos Carvalhos x Sede.

a.5 Jatimane x Sede :

Consta na planilha do transporte escolar o roteiro “Jatimane x Sede”, realizado por ônibus contratado nos turnos matutino, vespertino e noturno, conforme quadro abaixo:

Quadro - Transporte escolar no trecho Jatimane x Sede, realizado por ônibus.

Trecho	Escola de Destino	Turno	Percurso (km/dia)	Situação Verificada
Jatimane x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza e Escola Nair Lopes Jenkins	Mat.	46	Roteiro confirmado
Jatimane x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza e Escola Nair Lopes Jenkins	Vesp.	46	Roteiro inexistente
Jatimane x Sede	Colégio Estadual Adelaide Souza e Escola Nair Lopes Jenkins	Not.	46	Roteiro confirmado

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2014 a 2016.

Segundo as afirmações constantes no Formulário de Coleta de Informações preenchido pelo Professor com o auxílio do Assistente Administrativo (visto que a Diretora estava viajando)

do Colégio Estadual Adelaide Souza, durante as entrevistas realizadas no dia 15 de julho de 2016, verificou-se que o transporte é realizado por ônibus particular apenas no turno matutino e noturno, mesma informação fornecida pela Diretora da Escola Nair Lopes Jenkins. Portanto, conclui-se que os pagamentos realizados à empresa MR Transporte Empreendimentos para a realização desse roteiro no turno vespertino são irregulares, pois não houve a correspondente prestação de serviço por meio do ônibus contratado.

a.6 Roteiro: Diversas localidades x São Benedito:

Quadro - Transporte escolar nos trechos para São Benedito realizado por ônibus.

Trecho	Escola de Destino	Turno	Percurso (km/dia)	Situação Verificada
Faz. Canavieiras x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	20	Roteiro inexistente
Faz. Canavieiras x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Not	20	Roteiro inexistente
Sevério x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	22	Roteiro inexistente
Sevério x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	22	Roteiro inexistente
Sevério x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Not	22	Roteiro inexistente
Faz. Cristino (areião) x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	18	Roteiro inexistente
Faz. Cristino (areião) x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	18	Roteiro inexistente
Faz. Cristino (areião) x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Not	18	Roteiro inexistente
Faz. Ildo (areião) x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	14	Roteiro inexistente
Faz. Ildo (areião) x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	14	Roteiro inexistente
Faz. Ildo (areião) x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Not	14	Roteiro inexistente
Pau só x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	14	Roteiro inexistente
Pau só x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	14	Roteiro inexistente
Pau só x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Not	14	Roteiro inexistente
Gazo Martim x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	24	Roteiro inexistente
Gazo Martim x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	24	Roteiro inexistente
Gazo Martim x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	24	Roteiro inexistente
Torre x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	28	Roteiro realizado com veículo do município

Torre x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	28	Roteiro inexistente
Torre x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Not	28	Roteiro realizado com veículo do município
Búsios x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	34	Roteiro inexistente
Búsios x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	34	Roteiro inexistente
Búsios x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Not	34	Roteiro inexistente
Paulista x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Mat	34	Roteiro inexistente
Paulista x São Benedito	Ginásio Municipal José Carlos Alelúia	Vesp	34	Roteiro inexistente

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2014 a 2016.

Segundo as afirmações constantes no Formulário de Coleta de Informações preenchido pela Diretora do Ginásio Municipal José Carlos Alelúia, localizado no distrito de São Benedito, durante as entrevistas realizadas no dia 14 de julho de 2016, verificou-se que o transporte escolar utilizando ônibus é realizado por apenas dois veículos próprios recebidos através do programa “Caminho da Escola”. Um deles no roteiro “Areião x São Benedito”, nos turnos matutino e vespertino, e outro no roteiro “Torre x São Benedito”, nos turnos matutino e noturno.

Nessa entrevista, além da Diretora do Colégio, professores, funcionários e alunos esclareceram as dúvidas e ratificaram as informações incluídas no formulário.

Vale salientar que, além dos roteiros inexistentes para todas as rotas de ônibus licitadas para o Ginásio Municipal José Carlos Alelúia, a escola possui também outros vinte e oito roteiros, em diversos turnos, realizados por veículos menores, cujas informações apresentadas durante a entrevista coincidem com os dados presentes no termo de referência.

b) Ônibus não apresentados pela prefeitura em inspeção solicitada pela equipe de fiscalização.

Como parte dos trabalhos de fiscalização, foi solicitada à Prefeitura a disponibilização, no dia 14 de julho de 2016, de todos os veículos que fazem o transporte escolar na região de São Benedito, no turno da manhã, naquela localidade, após a entrega dos alunos. Dentre os veículos inspecionados, nenhum ônibus particular foi apresentado à equipe de fiscalização, apenas veículos tipo “Van” e ônibus próprio do Município, conforme registro fotográfico abaixo.



Foto – Veículos inspecionados, Nilo Peçanha, 14 de julho de 2016.



Foto – Veículos inspecionados, Nilo Peçanha, 14 de julho de 2016.

Também foi solicitada à Prefeitura a presença dos respectivos motoristas, após a vistoria dos veículos, para comparecer ao Colégio Municipal José Carlos Aleluia, na localidade de São Benedito, no mesmo dia 14 de julho de 2016, para a realização de entrevista e preenchimento de questionário com informações sobre o transporte escolar (tipo do veículo, valor recebido, turnos trabalhados, etc..).

Compareceram dezenove motoristas subcontratados pela empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna-ME (MR Transporte Empreendimentos), sendo que nenhum destes informou ser motorista de veículo tipo ônibus.

c) Quantidade insuficiente de ônibus segundo a planilha dos veículos que fazem o transporte escolar no Município.

Corroborar a constatação da existência de roteiros inexistentes o fato de que na planilha com a relação dos veículos que fazem o transporte escolar no Município, apresentada pela Prefeitura, constam apenas cinco ônibus para a realização de quatorze roteiros específicos, em localidades diferentes, cada um em três turnos.

Em consulta à base de dados do Departamento Nacional de Transito - Denatran, três desses ônibus, que constam da planilha apresentada pela Prefeitura, na verdade correspondem a motocicletas registradas em outros estados, conforme o quadro abaixo:

Quadro – Ônibus informados pela Prefeitura não localizados em consulta ao Denatran.

Placa	Modelo informado pela Prefeitura	Situação encontrada (Denatran)
JZO 1814	Micro ônibus marca Neobus	Moto Honda CG/125, registrada na cidade de Alta Floresta /MT
JUZ 4122	Ônibus / VW	Moto Sundown/max 12, registrada na cidade de Santa Isabel do Para/PA
LTN 0818	Ônibus Mercedes	Moto Honda/xr 250 tornada, registrada na cidade de Paracambi/RJ

Fonte: Planilha com a relação dos veículos que fazem o transporte escolar no Município, apresentada pela e consulta à base de dados do Denatran.

d) Alguns motoristas informados pela empresa, destas linhas inexistentes, não possuem habilitação e recebem os pagamentos em nome de terceiros.

Da relação de pagamentos efetuados aos motoristas subcontratados, fornecida pela empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna-ME, identificou-se, em algumas destas linhas

inexistentes, pagamentos efetuados em nome de pessoas diferentes daquelas que eram subcontratadas, sendo constatado, inclusive, pagamento em nome de uma servidora do Município. Nessas linhas inexistentes, foi constatada ainda, com base na relação de subcontratados fornecida pela empresa, a existência de motoristas de ônibus que sequer possuíam carteira de habilitação, conforme quadro abaixo.

Quadro – Situação verificada quanto aos pagamentos efetuados pela empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna-ME aos subcontratados.

Item	Subcontratado / Motorista	Roteiro	Situação Verificada
01	C.M.D.S.	Paulista-Sede	- Pagamento efetuado em nome de outra pessoa (A. de J. S.). - Motorista não possui habilitação segundo dados extraídos do RENACH - Registro Nacional de Carteiras de Habilitação, do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), atualizado até 30/03/2016.
02	E.J.S.	Paulista-Sede	- Pagamento efetuado em nome de outra pessoa (L. S. da S.). - Motorista não possui habilitação segundo dados extraídos do RENACH - Registro Nacional de Carteiras de Habilitação, do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), atualizado até 30/03/2016.
03	M.S.P.	Búzios-São Benedito	Motorista não possui habilitação segundo dados extraídos do RENACH - Registro Nacional de Carteiras de Habilitação, do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), atualizado até 30/03/2016.
04	O.P.L.	Sevério-São Benedito	Pagamento efetuado em nome de outra pessoa (D. F. M.), que é servidora da Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA.

Fonte: Relação de pagamentos fornecida pela empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna-ME e consulta ao Denatran, atualizado até 30/03/2016.

Portanto, considerando as declarações colhidas nas escolas visitadas pela fiscalização; a ausência de ônibus na inspeção sobre os veículos contratados que realizavam o transporte escolar na localidade de São Benedito; as entrevistas realizadas com os motoristas durante essa inspeção; o número insuficiente de ônibus na relação de veículos fornecida pela Prefeitura; a constatação de que veículos informados como ônibus se referiam na verdade a motos e a identificação de que alguns dos motoristas dessas linhas inexistentes sequer possuíam habilitação conclui-se que a contratação de ônibus particulares e os correspondentes pagamentos para a realização de 37 roteiros são irregulares, pois não existem os respectivos roteiros ou estes são executados por veículos próprios.

Do valor contratado para o exercício de 2014, no montante de R\$ 1.263.816,00, os pagamentos dos roteiros inexistentes somaram R\$ 887.375,86, ou seja, 70,21% do total contratado no ano. Nos quatro exercícios analisados (de 2013 até o mês de abril de 2016), o valor gasto com roteiros inexistentes soma R\$ 2.523.207,73 conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela dos roteiros inexistentes de transporte escolar por trecho.

Trecho	Turno	km/ dia	Valor total pago 2013	Valor total pago 2014	Valor total pago 2015	Valor total pago até abr/2016
--------	-------	------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	-------------------------------------

			(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)
Paulista x Sede	Mat.	44	25.419,60	38.922,96	31.606,08	12.719,52
Paulista x Sede	Vesp.	44	25.419,60	38.922,96	31.606,08	12.719,52
Paulista x Sede	Not.	44	25.419,60	38.922,96	31.606,08	12.719,52
Itiua x Sede	Mat.	22	14.828,10	19.461,48	15.803,04	8.479,68
Itiua x Sede	Vesp.	22	12.709,80	19.461,48	15.803,04	8.479,68
Itiua x Sede	Not.	22	12.709,80	19.461,48	15.803,04	8.479,68
Barra dos Carvalhos x Sede	Vesp.	54	36.396,22	52.972,52	38.789,28	15.610,32
Barra dos Carvalhos x Sede	Not.	54	36.396,22	52.972,52	38.789,28	15.610,32
S.Francisco x Sede	Mat.	44	25.419,60	43.162,80	31.606,08	12.719,52
S.Francisco x Sede	Vesp.	44	25.419,60	43.162,80	31.606,08	12.719,52
S.Francisco x Sede	Not.	44	25.419,60	43.162,80	31.606,08	12.719,52
Jatimane x Sede	Vesp.	46	26.575,02	45.124,68	29.617,56	13.297,68
Faz. Canavieiras x São Benedito	Mat	20	11.554,38	11.471,19	12.877,20	6.809,64
Faz. Canavieiras x São Benedito	Not	20	11.554,38	11.471,19	12.877,20	6.809,64
Sevério x São Benedito	Mat	22	14.898,60	18.692,22	17.922,96	3.565,32
Sevério x São Benedito	Vesp	22	12.779,80	18.692,22	17.922,96	3.565,32
Sevério x São Benedito	Not	22	14.898,10	18.692,22	17.922,96	3.565,32
Faz. Cristino (areião) x São Benedito	Mat	18	8.665,75	16.317,22	12.929,76	4.203,96
Faz. Cristino (areião) x São Benedito	Vesp	18	6.932,60	16.317,22	12.929,76	4.203,96

Faz. Cristino (areião) x São Benedito	Not	18	6.932,60	16.317,22	12.929,76	4.203,96
Faz. Ildo (areião) x São Benedito	Mat	14	8.088,06	12.691,18	11.405,52	919,80
Faz. Ildo (areião) x São Benedito	Vesp	14	8.088,06	12.691,18	11.405,52	2.268,84
Faz. Ildo (areião) x São Benedito	Not	14	6.740,05	12.691,18	10.056,48	4.966,92
Pau só x São Benedito	Mat	14	5.392,04	12.691,18	8.707,44	6.315,96
Pau só x São Benedito	Vesp	14	5.392,04	12.691,18	11.405,52	4.966,92
Pau só x São Benedito	Not	14	5.392,04	16.738,30	11.405,52	4.966,92
Gazo Martim x São Benedito	Mat	24	9.243,48	19.653,90	19.552,32	8.514,72
Gazo Martim x São Benedito	Vesp	24	9.243,48	19.653,90	19.552,32	8.514,72
Gazo Martim x São Benedito	Vesp	24	9.243,48	19.653,90	21.128,92	6.937,92
Torre x São Benedito	Mat	28	16.449,12	24.769,16	26.525,28	8.094,24
Torre x São Benedito	Vesp	28	19.145,14	24.769,16	24.650,64	8.094,24
Torre x São Benedito	Not	28	19.145,14	24.769,16	24.650,64	8.094,24
Búsios x São Benedito	Mat	34	19.642,44	30.076,84	33.209,10	9.828,72
Búsios x São Benedito	Vesp	34	19.642,44	30.076,84	26.656,62	9.828,72
Búsios x São Benedito	Not	34	19.642,44	30.076,84	24.422,82	9.828,72
Paulista x São Benedito	Mat	34	0,00	0,00	4.239,84	8.479,68
Paulista x São Benedito	Vesp	34	0,00	0,00	4.239,84	8.479,68
Total:			560.838,42	887.376,04	755.768,62	302.302,56

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2014 a 2016.

Este montante de superfaturamento do transporte escolar foi pago através de recursos originários do Pnate, Fundeb e recursos próprios, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela dos roteiros inexistentes de transporte escolar por fonte de recursos.

Fonte de Recursos	Pnate	Fundeb	Recursos Próprios	Total por ano
2013	82.823,69	201.816,72	276.198,01	560.838,39
2014	29.297,28	545.075,08	313.003,68	887.376,04
2015	71.840,76	408.934,14	274.993,72	755.768,62
2016	55.620,96	139.914,72	106.766,88	302.302,56
Total por fonte	239.582,69	1.295.740,66	970.962,29	2.506.285,64

Fontes: Termo de Referência da Licitação e planilhas de medições presentes nos processos de pagamentos de 2014 a 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício s/nº de 13 de setembro de 2016, a prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Em referido tópico, a alegação se pauta em informações coletadas mediante Formulário- de Coleta .de Informações preenchidos pelas Diretoras das escolas Municipais Nair Lopes Jenkins e José Carlos Aleluia, bem como do Colégio Estadual Adelaide Souza.

Os roteiros inexistentes fariam os trajetos Paulista-Sede, Itiúca-Sede, Barra dos Carvalhos-Sede, São Francisco-Sede, Jatimane-Sede, Diversas Localidades-São Benedito.

Ocorre que as informações são absolutamente imprecisas e decorreram de erro ou má interpretação quando do preenchimento dos formulários pelos diretores. E tal assertiva é de simples conclusão; na medida em que; se excluídos esses roteiros apontados, os roteiros residuais não atendem a capacidade de alunos matriculados na Rede Pública de Ensino de Nilo Peçanha.

Vejamos:

Paulista-Sede

Consoante declaração prestada pela Diretora (Doc, anexo), a mesma que assinou e formulário; em verdade nos turnos matutino e noturno; além do veículo próprio do Município, existe veículo locado, de apoio, posto que a demanda é maior do que a capacidade de transporte do município não é suficiente à demanda.

Consoante informações prestadas, devido a estrutura confusa do formulário; foram prestadas informações equivocadas.

Relativamente ao turno vespertino, o roteiro existe, tanto que são transportados 08 alunos, consoante relação anexa e declaração do motorista que realizam o transporte.(**anexa**).

E estes motoristas são os mesmos que foram apontados no subitem d do relatório, como subcontrados, contradição que indica o reconhecimento de que os serviços nos roteiros informados são efetivamente prestados.

- b. Itiúca-Sede
- c. Barra dos Carvalhos-Sede
- d. São Francisco-Sede
- e. Jatimane-Sede

Trataremos estes cinco roteiros de forma conjunta, pelo fato dos mesmos terem como destino final o Colégio Estadual Adelaide Souza.

O primeiro ponto a destacar é que não foi o Diretor e **E NEM COORDENADOR**, quem preencheu o questionário.

A Diretora estava em viagem ao Uruguai (Doc. anexo), sendo impossível a mesma ter preenchido qualquer formulário. Da mesma forma, a escola não possui nenhum coordenador.

Consoante a declaração da Diretora do Colégio Estadual (Doc. Anexo) além de confirmar que não estava no Município e que o Colégio não possui Coordenador nomeado, a pessoa que preencheu o formulário não detém nem competência nem conhecimento acerca dos roteiros do transporte escolar disponibilizados pelo Município.

Ainda segundo a Diretora, tal serviço é prestado devidamente pelo Município, seja através de veículos próprios, seja através de veículos locados, **QUE PRESTAM APOIO AOS ROTEIROS EXECUTADOS PELOS VEÍCULOS PRÓPRIOS**, posto que a demanda de alunos é superior à capacidade de transporte dos veículos do Município.

Segue em anexo a relação dos alunos transportados de cada um dos roteiros questionados, quantitativa e nominal, com declaração do motorista que realiza o transporte-(Docs. anexos).

f. Diversas Localidades-São Benedito

Assim como em relação aos roteiros Paulista-Sede, há erro nas informações prestadas, devido à estrutura confusa do formulário, na forma da declaração em anexa (Dc. anexo)

Especificamente em relação aos roteiros que tem como destino final a Escola Municipal José Carlos Aleluia, muitas das localidades de início dos roteiros foram englobadas como de origem em um único logradouro.

Contudo destes logradouros postos no formulário dão origem a diversos roteiros que, apesar de comporem uma mesma localidade, são identificados pelos pontos de origem como fazendas, muitas das quais não foram associadas à localidade questionada, razão pela qual não foi possível identificar de forma precisa a existência dos mesmos.

Da mesma forma, a relação anexa dos alunos transportados em cada um dos roteiros questionados, quantitativa e nominal, com declaração do motorista que realização transporte (**Dacs. Anexos**).

- b. -Ônibus não apresentados pela prefeitura em inspeção solicitada pela equipe de fiscalização.
- c. Quantidade insuficiente de ônibus segundo planilha dos veículos que fazem o transporte escolar do Município

-Quanto a alegação de que os veículos referidos como ônibus seriam motocicletas, em verdade HÁ ERRO MATERIAL no relatório, citando placas diferentes daquelas referidas nas planilhas.

Em verdade as placas citadas como JZO-1814, JUZ-4122 e LTN-0818, em verdade são as placas JOZ-6756, JOZ-4122 e JOZ-8071.”

Análise do Controle Interno

Na justificativa quanto ao item a.1 do relatório, o gestor alega que, por conta da “estrutura confusa do formulário”, a Diretora prestou informações equivocadas e que o transporte realizado por ônibus na linha Paulista x Sede no turno vespertino existe e que o ônibus transporta oito alunos, tendo anexando declaração preparada pela Prefeitura e assinada pelo motorista.

Primeiramente vale destacar que o formulário de coleta de informações é bastante simples e o preenchimento contou com a presença do Auditor desta Controladoria para esclarecimentos. O formulário foi desenvolvido com base nas informações básicas e comumente disponíveis nas escolas, não sendo, por exemplo, incluídos questionamentos sobre valores pagos pelo serviço, nome do proprietário ou placa dos veículos. Além disso, o preenchimento contou ainda com a ajuda e confirmação de outros funcionários da escola, presentes na sala da Diretoria e que auxiliaram nas informações preenchidas no questionário.

Na justificativa quanto aos itens a.2, a.3, a.4 e a.5, o gestor afirma que consta no relatório de fiscalização que o Coordenador preencheu o Formulário de Coleta de Informações, mas que, não existe Coordenador na escola e que a Diretora estava em viagem ao Uruguai.

Ocorre que, durante a inspeção no referido Colégio, fomos encaminhados pelo servidor responsável pela portaria da escola até este professor, dentro da sala da diretoria da escola, que nos recebeu como sendo o responsável, ainda que informalmente, na ausência da diretora. O mesmo se prontificou a responder o questionário com o auxílio do Assistente Administrativo presente no momento, mostrando segurança sobre as informações fornecidas.

Entretanto, alteramos a informação presente neste relatório, substituindo o termo Coordenador por “Professor”.

Além disso, destaca-se que o Colégio Estadual Adelaide Souza é vizinho à Escola Nair Lopes Jenkins, portanto, os alunos compartilham o mesmo transporte escolar efetuado por ônibus. Sendo assim, verifica-se que as informações prestadas em ambas as escolas coincidem, em relação aos roteiros existentes, quanto aos turnos, nome dos motoristas e quais ônibus são próprios e quais são contratados, o que evidencia que os questionários preenchidos em ambas as escolas possuem coerência quanto ao transporte escolar efetivamente executado.

Quanto ao item a.6, o gestor apresentou uma justificativa confusa, a seguir transcrita: *“muitas das localidades de início dos roteiros foram englobadas como de origem em um único logradouro. Contudo estes logradouros postos no formulário dão origem a diversos roteiros que, apesar de comporem uma mesma localidade, são identificados como pontos de*

origem como fazendas, muitas das quais não foram associadas à localidade questionada, razão pela qual não foi possível identificar de forma precisa a existência dos mesmos.”

Apesar destas informações apresentadas pelo gestor, sabe-se que as denominações destes roteiros foram colocadas com base no Termo de Referência que compõe os autos da supracitada licitação, bem como nas planilhas de medições anexas aos processos de pagamentos do transporte escolar nos exercícios de 2013 a 2016, onde cada um destes roteiros possui um motorista diferente, portanto, não procede a alegação de que vários destes roteiros possam estar englobados em um único.

Ademais, a irregularidade apontada neste relatório demonstra a inexistência de transportes utilizando-se de veículos tipo ônibus, cujos valores são mais altos e cuja quantidade de roteiros e pagamentos chama a atenção considerando a pequena quantidade de alunos e escolas no município.

Como comprovação da existência destes roteiros a gestão anexou novas declarações preparadas pela Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha, com informação genérica dos diretores, limitando-se a afirmar que desconhecem todos os roteiros e a relação dos motoristas.

Entretanto, na Escola Municipal José Carlos Aleluia identificou-se 25 roteiros de ônibus sendo pagos e que não foram confirmados pelo diretores, funcionários, professores e alunos durante entrevistas realizadas dentro da escola.

Destaca-se ainda que, conforme exposto neste relatório, além destes roteiros inexistentes para todas as rotas de ônibus licitadas com destino ao Ginásio Municipal José Carlos Aleluia, a escola possui também outros 28 roteiros, em diversos turnos, realizados por veículos menores, cujas informações apresentadas durante a entrevista coincidem com os dados presentes no termo de referência. Então, não justifica informar que desconhece agora os roteiros efetuados apenas pelos ônibus sendo que informou precisamente os demais roteiros.

Ao todo, identificou-se 37 roteiros de ônibus sendo pagos e que não foram confirmados tendo como destino as três escolas citadas. Assim, seja pela quantidade de alunos transportados, seja pela presença física dos mesmos na porta das escolas e pela quantidade destes veículos, é impossível terem sido esquecidos durante as entrevistas realizadas, sobretudo em uma pequena localidade da zona rural.

Foram anexadas ainda, pelo gestor, declarações confeccionadas pela Prefeitura e assinadas pelos motoristas, porém, mais uma vez não constam as placas e referências aos ônibus supostamente utilizados para estes roteiros que apuramos serem inexistentes, portanto, não há qualquer comprovação física da existência destes veículos, ademais, também não foram apresentados os documentos destes veículos.

Na justificativa foi alegada também uma contradição no relatório por constar, no item d), informações sobre alguns prestadores destes roteiros. Segundo a justificativa, a inclusão da tabela com estes motoristas constando com a denominação de “subcontratados”, seria uma confirmação por parte desta fiscalização de que estes serviços foram efetivamente prestados.

Na verdade, o item d) demonstra a existência de irregularidades que corroboram com a constatação dos roteiros inexistentes. Note-se que a tabela tem como fonte a “Relação de

pagamentos fornecida pela empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna-ME”, e o fato de constarem nessa relação fornecida pela empresa como “subcontratados” não ratifica de nenhuma forma a prestação dos serviços.

Entre as irregularidades apontadas no item d), estão “pagamentos efetuados em nome de pessoas diferentes daquelas que foram subcontratadas, inclusive, pagamento em nome de uma servidora do Município” e motoristas sem habilitação.

Quanto ao item b) relativo aos ônibus não apresentados pela prefeitura em inspeção solicitada pela equipe de fiscalização, nenhuma justificativa foi enviada e nenhum documento destes supostos veículos foi anexado, conforme já relatado.

Quanto ao item c) o gestor alega que houve erro material neste relatório de fiscalização e que as citadas placas são diferentes daquelas referidas nas planilhas e que as placas citadas como JZO-1814, JUZ-4122 e LTN-0818, em verdade são as placas JOZ-6756, JOZ-4122 e JOZ-8071.

Entretanto, não há qualquer erro, pois as placas citadas neste Relatório (JZO-1814, JUZ-4122 e LTN-0818), são exatamente três das cinco placas de ônibus constantes na relação dos veículos que fazem o transporte escolar do Município, apresentada pela Gestão Municipal.

O relatório cita que esta planilha apresenta cinco ônibus, quantidade insuficiente para a realização de quatorze roteiros específicos, todos em três turnos e que, três destes cinco ônibus informados correspondem a motocicletas, conforme consulta da placa na base de dados do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Exigências ilegais restringem o caráter competitivo do Pregão Presencial nº005/2013

Fato

A Prefeitura de Nilo Peçanha/BA realizou, no dia 13 de março de 2013, o Pregão Presencial nº 005PP/2013, objetivando a contratação de pessoa jurídica especializada para executar a prestação de serviços de transporte escolar de docentes e discentes com motorista, para tanto, fez publicar extrato de aviso de edital, o qual apresentou lacunas que dificultaram o acesso dos potenciais interessados no certame.

Além da restrição de acesso ao Edital, verificaram-se, nas regras nele previstas, restrições que limitaram a competitividade do certame, conforme restará demonstrado nos tópicos a seguir.

1. Limitações de acesso ao edital do Pregão Presencial 005PP/2013, com potencial para restringir os interessados.

No aviso publicado pela Prefeitura relativo ao Pregão Presencial 005PP/2013, verifica-se a caracterização de meio dificultoso para a obtenção do Edital e seus anexos, já que para ter acesso a estes, os potenciais interessados deveriam, necessariamente, se dirigir à sede da Prefeitura, e retirá-los, consoante se constata no extrato de aviso da licitação publicado, que segue abaixo.

“O Município de Nilo Peçanha faz saber que realizará pregões n.005PP/2013 – serviço de transporte escolar. Tipo: menor preço por Item e sessão dia 13/03/2013, respectivamente, às 08:00h; ... Informações e aquisição do edital, setor de licitações sede da prefeitura. Vicente Gomes Cabral Junior – Pregoeiro.” (Original sem grifo)

Tal informação, consta, também, no próprio Edital, conforme segue transcrito:

“O Edital poderá ser adquirido a partir do dia 01/03/2013, somente no Setor de Licitações, na Sede da Prefeitura, localizada na Rua Raimundo Brito, 11, Centro - Nilo Peçanha/BA, durante o horário de expediente externo oficial, ou seja, das 08:00 as 14:00 horas, mediante recolhimento via DAM fornecido pelo Setor de Tributos, em rede bancária, de uma taxa de R\$ 30,00 (Trinta Reais), para cobrir despesas com xerocópia.”
(Original sem grifo)

Em ambos os documentos, a restrição se materializa mediante a obrigatoriedade de o licitante ter de se deslocar até a municipalidade para ter acesso a informações e ao Edital.

Ademais, o interessado (empresa ou cidadão), caso quisesse questionar ou impugnar as regras editalícias, deveria se dirigir ao setor de licitação da Prefeitura e neste protocolar sua demanda, conforme se depreende do trecho transcrito abaixo.

“Qualquer cidadão ou empresa licitante é parte legítima para impugnar os termos do presente edital. O pedido de impugnação, no entanto, deve ser feito através de petição fundamentada, dirigida ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal e protocolada no Setor de Licitação, no endereço do preâmbulo, observando-se para tanto, o rito e as disposições estabelecidas no art. 41 e §1º da Lei 8.666 de 21 de junho de 1.993, e alterações posteriores.” (Original sem grifo)

Não há sequer um número de linha telefônica ou *e-mail* para contato com a Prefeitura, especificamente, com o setor de licitação, objetivando a obtenção de esclarecimentos mínimos ou disponibilização de informações específicas.

Tal procedimento não se justifica, já que o município de Nilo Peçanha/BA possui recursos tecnológicos para disponibilizar todo o material do certame em meio digital e conferir acesso aos interessados por *e-mail* ou armazená-los em rede e compartilhá-lo.

2. Licitação por tipo menor preço global e limitação quanto à participação de pessoas físicas resultaram em prejuízo à ampla participação de interessados no certame.

A contratação exclusivamente de pessoa jurídica e por preço global, conforme se expressa nos trechos transcritos abaixo (extraídos do Edital 005PP/2013), fere a competitividade do certame, pois impossibilita a participação de pessoas físicas ou, até mesmo, empresas de pequeno porte. Na tabela de roteiros licitados existe mais de 20 rotas/linhas diferentes, de forma que o interessado no certame teria que, necessariamente, ofertar uma proposta que cobrisse todas elas.

“Poderão participar desta licitação quaisquer empresas interessadas que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos neste edital e que tenham especificado como objeto social, expresso no Estatuto ou no Contrato Social, a execução de atividades pertinentes que sejam compatíveis com o objeto deste Edital. (Original sem grifo)

“O Município de Nilo Peçanha – BA com sede na Rua Raimundo Brito, 11, Centro, torna público para ciência dos interessados, de acordo com a legislação em vigor, Decreto n.º 3.555 de 08/08/2000, Lei n.º 8.666 de 21/06/1993 e as respectivas alterações posteriores, Lei n.º 10.520 de 17/07/2002, que por intermédio do seu Pregoeiro, que se encontra aberta a licitação na modalidade PREGÃO PRESENCIAL, tipo menor preço Global, destinada à seleção de proposta mais vantajosa para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte de Docentes e Discentes com motorista para a área de Educação, do Município de Nilo Peçanha/BA.” (Original sem grifo)

A adoção de licitação global, quando há viabilidade de divisão do objeto, já foi criticada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, quando assim dispôs em sua Súmula n.º 247/2004 do TCU.

“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 dispondo 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.” (Original sem grifo)

De forma mais específica, o TCU, por meio do Acórdão n.º 8338/2011 - 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)

Nesse sentido, caso a licitação ocorresse por item, seria possível a participação de empresas menores e pessoas físicas, que poderiam ofertar determinadas rotas de seu interesse. Com a exigência de lance global, a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA restringiu a competitividade do certame.

3. Exigências ilegais no edital do Pregão Presencial nº 005PP/2013 (Processo administrativo n.º 032/2013) e restritivas à competitividade da licitação.

Da análise empreendida do Edital e anexos, constatou-se a presença de regras que estão em desacordo com a legislação vigente, as quais, concretamente, restringiram o caráter competitivo do certame, conforme se expõe abaixo.

a) EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA DOS ROTEIROS SEM A DEVIDA JUSTIFICATIVA.

Consta do Edital que os licitantes interessados, para que pudessem participar do certame, deveriam realizar visita técnica, conforme transcrito abaixo:

"6. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO.

...

6.7. Os licitantes interessados deverão realizar visita técnica aos percursos que integram o objeto para o qual pretende prestar os serviços, para conhecimento da área e das condições locais em que os serviços serão prestados, bem como demais esclarecimentos necessários à formulação da proposta e à futura execução do objeto.

6.7.1. As visitas aconteceram nos dias 06, 07 e 08/03/2013, onde um servidor municipal estará disponível para acompanhamento dos interessados. O servidor municipal aguardará até as 09:00hs de cada dia estabelecido para parti com as empresas interessadas presentes.

6.7.2. O representante da empresa deverá estar munido da comprovação dos poderes e de documento de identificação pessoal com foto.

6.7.3. A vistoria visa o conhecimento total das especificações e das condições para realização do serviço objeto da licitação, pois a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha não aceitará nenhuma alegação posterior.

6.7.4. O licitante está obrigado a visitar todas as linhas/percursos que integram o (s) item (s) para o qual pretende cotar proposta de preço, sob pena de inabilitação." (Original sem grifo)

Preliminarmente, observe-se que, no tocante aos prazos e horários, a Comissão Permanente de Licitação – CPL exige o agendamento da visita entre os dias 06 e 08 de março de 2013, asseverando que o servidor municipal aguardará os interessados até às 09h, quando, então, partirá com as empresas presentes. Ou seja, além de exigir visita técnica sem devida justificativa materializada no processo, o que, por si só, já contraria norma da Lei 8.666/93, fá-lo com restrição de data e horário, buscando restringir ainda mais a participação de empresas e permitir que os potenciais interessados se conheçam antes do encaminhamento da proposta.

O Tribunal de Contas da União só considera a obrigatoriedade de visita técnica como exigência cabível em casos excepcionais. Nessas situações deve o gestor apresentar no processo licitatório justificativa razoável para tal exigência, demonstrando, por exemplo, a complexidade, a grandeza ou a singularidade do objeto licitado. Não é o caso em tela, uma vez que se trata de um serviço de natureza comum, tanto que foi licitado por meio de um pregão.

Na verdade, a descrição dos roteiros é um dos elementos essenciais que deveria ser apresentado aos interessados à realização do serviço de transporte de alunos do Município. Com isso, a visita a um ou mais dos roteiros previstos deveria ser algo facultado ao licitante e não obrigatório, bastando para participar da licitação a declaração de que conhece as condições locais para a execução do objeto.

Vale salientar ainda que o edital previa 27 roteiros e, considerando as distâncias informadas no termo de referência, para participar da licitação os interessados deveriam realizar, às suas expensas, um percurso de no mínimo 566km para visitar todos esses roteiros, conforme previa o item 6.7.4. Tal fato, por si só, já evidencia que a exigência é inoportuna e possui potencial para restringir a competitividade do certame

b) EXIGÊNCIA DE REGISTRO DA LICITANTE NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO.

A Prefeitura fez constar no Edital, como condição para qualificação técnica, exigência de registro do licitante no Conselho Regional de Administração da Bahia - CRA-BA, ou Registro Secundário, caso a licitante fosse sediada fora do Estado da Bahia, conforme transcrito abaixo. Esta norma editalícia não está em consonância com as exigências de que trata o Art. 30, da Lei 8.666/93, referente à qualificação técnica do licitante e, portanto, se configura em mais uma barreira que limita o universo de potenciais interessados.

“a) Registro da licitante no Conselho Regional de Administração da Bahia - CRA-BA, ou Registro Secundário caso a licitante seja sediada fora do Estado da Bahia e vencedora do certame, dentro de sua validade.”

*a.1) Em se tratado de empresa individual. Prova de que a empresa possui no quadro funcional profissional, Administrador, registrado no Conselho Regional de Administração devidamente regular com a apresentação do **Comprovante de Regularidade de Pessoa Física junto ao CRA onde possui o Registro Principal**. Tal prova se dar através da apresentação da CTPS assinada pela empresa licitante ou contrato de prestação de serviços administrativos. Em qualquer das hipóteses o responsável deverá firmar termo de compromisso, conforme modelo a seguir.”*

O Pregão Presencial nº 005PP/2013 objetivava a contratação de serviço de transporte escolar, o que não requer e/ou não é atividade privativa de atuação de profissional da Administração.

Para desempenhar atividades internas, a empresa que presta serviços de transporte escolar até pode necessitar de um profissional de Administração em seus quadros, para realizar, por exemplo, planejamento operacional interno, seleção de pessoal, administração financeira etc.. Entretanto, tal fato não obriga o contratante do serviço por ela prestado, que não é privativo de Administrador, a fazer exigências dessa natureza.

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o registro de empresas no Conselho de Administração somente será obrigatório em razão da atividade pela qual prestem serviços a terceiros e não em relação a funções secundárias exercidas no domínio de sua estrutura interna.

c) EXIGÊNCIA DE ÍNDICE CONTÁBIL COM VALOR RESTRITIVO.

A Prefeitura fez constar no Edital regras relativas à qualificação econômico-financeira não adotadas usualmente, o que caracteriza restrição à ampla participação de potenciais interessados no certame, conforme exposto abaixo.

“f) A análise da qualificação econômico-financeira será feita, utilizando o seguinte índice, que deverá vir calculado em documento anexo ao Balanço Patrimonial, aplicando-se a fórmula abaixo:

(...)

$$IDG - \text{ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO GERAL} = \frac{PC + ELP}{AT} \leq 0,5$$

Sendo:

PC - PASSIVO CIRCULANTE

ELP - EXIGÍVEL A LONGO PRAZO

AT - ATIVO TOTAL

f.1) Estarão habilitadas neste item, somente as empresas que apresentarem resultado igual ou maior a 1,0 (um), no índice ILC, e menor igual a 0,5, no índice IDG.

Têm-se diversos julgados do Tribunal de Contas da União - TCU que condenam o uso de índices ou valores não usualmente adotados para correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, conforme §5º, Art. 31, da Lei 8.666/93. Exigências de índices contábeis incompatíveis limitam o caráter competitivo da licitação.

Conforme pode se observar na transcrição acima, o Índice de Endividamento Geral exigido pela Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA no edital de licitação, por exemplo, teria que ser menor ou igual a 0,50 (zero vírgula cinquenta), ou seja, o Ativo Total do licitante interessado deveria ser igual, no mínimo, a duas vezes o valor de seu Passivo, o que não seria razoável.

Neste caso, para essa avaliação da situação financeira do licitante, bastava exigir um índice de endividamento menor ou igual a 1,0 e não menor ou igual a 0,5.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício s/nº de 13 de setembro de 2016, a prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA, apresentou a seguinte manifestação:

“Não há que se falar em qualquer restrição de acesso ao edital, tanto que o mesmo foi adquirido por 09 (nove) interessados e cinco efetivamente participaram do certame.

Foi dado a mais ampla publicidade ao edital, nos meios legalmente estabelecidos.

O argumento decorre de interpretação equivocada da auditoria, posto que o aviso indica claramente que informações e aquisição do edital poderiam ser solicitadas junto ao setor de licitações, com indicação do telefone.

Esta expressão não indica necessariamente a retirada pessoal do edital, mas apenas que deveriam ser solicitados junto ao setor, **INCLUSIVE MEDIANTE CONTATO TELEFÔNICO**, para facilmente repassar os contatos de e-mail e informações para retirada do edital, inclusive para fornecimento do DAM.

E, de fato após o contato com a setor de licitações, eram repassados os contatos de e-mail, para que os interessados repassassem os dados para emissão do DAM, encaminhando-se por email, sendo de interesse da empresa, o Edital.

Data máxima vênua, não há que se falar em qualquer restrição à participação neste aspecto, sobretudo porque, repita-se, a licitação foi disputada por 05 (cinco) interessados.”

Ambas as opções de adjudicação global e pessoa jurídica, decorreram de conveniência e oportunidade administrativa e não encontram vedação legal, sendo aliás, ato não inserido na competência de sindicabilidade de qualquer órgão de controle, nem mesmo pelo Poder Judiciário.

É extremamente complicado em um município do porte de Nilo Peçanha gerenciar 27 prestadores de serviços distintos, o que exigiria o emprego de mão de obra para sua fiscalização, que não está disponível no quadro do Município, onerando a folha de pagamento e **INDO DE ENCONTRO AO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA**.

Da mesma forma, a contratação direta de pessoas físicas, além implicar em computo no gasto total com pessoal, dá fragilidade à administração no que se refere à responsabilidade civil pela prestação dos serviços.

E mais, o parcelamento do objeto apenas é obrigatório como regra, nas compras.

Contudo ao contrário do quanto esposado pela auditoria, em se tratando de obras e serviços, a regra é a adjudicação global, sendo que o parcelamento exceção que deve ser justificada, de forma a não perder a economia de escala, como é o caso dos serviços de transporte escolar.

No entendimento de Marçal Justen Filho; em sua obra Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª edição, o objetivo maior da obrigatoriedade do parcelamento do objeto é a ampliação das vantagens econômicas para a Administração, na medida em que se reduzem as despesas administrativas. Para referido autor *"a possibilidade de participação de maior número de interessados não é objetivo imediato e primordial, mas via instrumento de se obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar em elevação de custos através do argumento de benefício a um -número –maior de particulares."*

No mesmo sentido, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que no Parecer nº 2086100, elaborado no Processo nº 19412000 do TCDF, manifestou da seguinte forma:

Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: SÓ SE PODE FALAR EM PARCELAMENTO QUANDO HÁ VIABILIDADE TÉCNICA PARA SUA ADOÇÃO. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma.

NÃO É POIS A SIMPLES DIVISIBILIDADE, MAS A VIABILIDADE TÉCNICA QUE DIRIGE O PROCESSO DECISÓRIO. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico.

Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido.

Ainda em relação ao objeto licitado, transporte escolar, temos que a demanda varia no decorrer do ano letivo em função da evasão escolar e novas matrículas, assim como varia de um ano para o outro.

A adjudicação global, permite a uniformização dos preços unitários para cada tipo de veículo empregado, ainda que desdobrados em roteiros, permitindo adequação e flexibilidade dos roteiros para adequar os serviços à esta realidade de mutabilidade da demanda, evitando prejuízo à continuidade dos serviços.

Se fosse adotada a adjudicação unitária esta flexibilidade estaria impossibilitada, exigindo uma nova licitação sempre que houver a necessidade de mudança nos roteiros, sendo, portanto, mais onerosa e menos eficiente.

Repita-se o parcelamento do objeto no caso em tela, não se mostrou possível seja do ponto de vista técnico (perda de eficiência da fiscalização), como econômico (gastos maiores com fiscalização e risco financeiro com responsabilidade civil).

a) EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA DOS ROTEIROS

A realização de vistoria técnica em licitações de obras e serviços, nos locais onde os mesmos serão executados, tem respaldo no inc. III do art. 30 da Lei 8.666/193, não havendo que se falar em ilegalidade da exigência.

Como se trata de vistoria técnica, sobretudo que visa assegurar a fidedignidade das propostas e o compromisso de sua execução, sendo que o termo de Referência não contempla possíveis variantes referentes que possa influenciar no custo final dos serviços, pelo que justificável a exigência em testilha.

A vistoria é necessária para avaliação de condições de trafegabilidade das vias, sobretudo porque o transporte escolar é executado em estradas vicinais, sem pavimentação, condição que implica severamente nos custos de manutenção dos veículos.

Assim, não é apenas lícito como desejável a realização de vistoria.

b) REGRA EXIGINDO QUE A LICITANTE POSSUA REGISTRO NO INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO.

O apontamento não merece prosperar.

Ora, o conjunto de exigências habilitatórias visa assegurar que os interessados em contratar *com o* Poder Público possuam condições econômicas e técnicas suficientes e apropriadas para realizar o objeto contratado de forma adequada, COM UM MÍNIMO DE RISCO AOS COFRES PÚBLICOS E AOS INTERESSADOS DA ADMINISTRAÇÃO.

Não suficiente, é na Lei que a Administração Pública deve em primeiro lugar se balizar para resguardar que a contratação se dê com empresa que tenha capacidade de executar os serviços-de Transporte-Escolar.

Vale destacar que não se trata de serviços regulares de transportes de passageiros, SENDO EM VERDADE FRETAMENTO DE TRANSPORTE DE ALUNOS, OU SEJA, SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, ENVOLVENDO GESTÃO DE PESSOAS (MOTORISTAS) E LOGÍSTICA DE VEÍCULOS' E ROTEIROS.

Aliás, os serviços de transporte escolar, são justamente por isso serviços especializados, com classificação econômica distinta no CNAE (4924-8100 - TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL), daquela estabelecida para serviços de transporte de passageiros sob fretamento (4929-9101 TRANSPORTE RODOVIÁRIO COLETIVO DE PASSAGEIROS, SOB REGIME DE FRETAMENTO, MUNICIPAL).

JUSTAMENTE POR ENVOLVER FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, COM GESTÃO DE PESSOAS, VEÍCULOS E ROTEIROS, TAIS SERVIÇOS ESTÃO SUJEITOS À FISCALIZAÇÃO DO CRA, razão pela qual empresas que exploram como

atividades precípuas tais serviços, devem ter inscrição no aludido conselho, assim como devem ter em seu quadro permanente o respectivo responsável técnico.

Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União, revisou sua jurisprudência, passando a entender como regular a exigência de inscrição no CRA em licitações destinadas a contratações de tais serviços

EXAME TECNICO

Argumentos apresentados nas alíneas d (prazo inferior a 8 dias úteis para apresentação das propostas), e (exigência de regularidade junto ao CRA) e f (não divisão do objeto em lotes) do recurso (anexo 2, v.p., fls 8-12).

*Foram questionados, nos autos, procedimentos que evidenciam restrição ao caráter competitivo do Pregão presencial 6/2009, consubstanciados na fixação, no edital, de prazo inferior a oito dias úteis para a apresentação de propostas, em desacordo com o art. 4º, inciso V, da Lei 10.520/2002, e de prazo **exíguo para a vistoria das 143 rotas previstas na licitação; exigência sem pertinência com o objeto licitado**, de prova de regularidade da situação da empresa e de seus responsáveis técnicos junto ao Conselho Regional de Administração; e não divisão do objeto licitado em lotes, inviabilizando a participação de pequenas e médias empresas.*

(-..)

VOTO

(...)

Da mesma forma, neste caso concreto, não há como se considerar restritivo ao caráter competitivo do certame a exigência no edital de apresentação de prova de regularidade de situação da empresa e de seus responsáveis técnicos no Conselho Regional de Administração (CRA) da jurisdição da sede da licitante. (TCU. 2ª câmara. TO 008.59312009-7 Rel. Mim. AROLDO CEDRAZ. Sala das Sessões em 20 de março de 2011.

Da mesma forma, o Conselho Regional de Administração, expediu ofício circular (Of. Circ nº 003ICRA/BA/FISC) a todas as Prefeituras baianas, no sentido de realizar a exigência em licitações quando o objeto se referir a serviços de transporte escolar ([http://www.cra-ba.org.br/Adm/FCKimagens/Licitacoes/20_1_410F_Orientacao_de_Comissoes_de_Licitacoes_Interior_2014\(1\).pdf](http://www.cra-ba.org.br/Adm/FCKimagens/Licitacoes/20_1_410F_Orientacao_de_Comissoes_de_Licitacoes_Interior_2014(1).pdf)) - Doc. 03), a saber:

RELAÇÃO DE SERVIÇOS COM ATIVIDADES QUE DEVEM TER REGISTRO NO CRA/BA

• **SERVIÇOS GERAIS E ADMINISTRATIVOS.**

- **ADMINISTRAÇÃO DE CARTÃO DE CRÉDITO -DE -IIQUE-T-ES, -VALES TRANSPORTE**
- **COLETA E TRANSPORTE DE DOCUMENTOS/SERVIÇOS DE MOTOBOY**
- **ATIVIDADES DE TELEATENDIMENTO/TELEMARKETING/CALL CENTER**
- **ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SAÚDE**
- **ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES**

- *GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA/ADMINISTRAÇÃO DE CONDOMÍNIOS / ADMINISTRAÇÃO DE SHOPPING CENTERS*
- *LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL*
- *LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM MOTORISTA*
- *LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS COM OPERADOR*
- *ORGANIZAÇÃO DE CONGRESSOS, SIMPÓSIOS, CONFERÊNCIAS, EXPOSIÇÃO, FEIRAS*
- *OPERADOR DE TURISMO*
- *PESQUISA DE MERCADO*
- *RECEPÇÃO, CONTROLE, OPERAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE PORTARIAS E ED. PÚBLICOS*
- *SERVIÇOS COMBINADOS DE ESCRITÓRIO E APOIO ADMINISTRATIVO*
- *TRANSPORTE ESCOLAR COM **LOCAÇÃO** DE MOTORISTA*

E referido Ofício fora referendado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, que através do seu Presidente, exarou decisão no processo TCM 00447112 DETERMINANDO QUE AS PREFEITURAS MUNICIPAIS PASSEM A EXIGIR A COMPROVAÇÃO DE HABILITAÇÃO NO CRA, COMO CONDIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES.

Assim, a exigência de inscrição dos licitantes e do seu responsável técnico no aludido conselho, não se revela excessiva e não fere qualquer princípio do direito administrativo estando, pois, amparada na legalidade.

c) EXIGÊNCIA DE ÍNDICE CONTÁBIL QUE CAUSA RESTRIÇÃO

O índice IEG é índice usualmente adotado em licitações e está em patamar perfeitamente compatível com o próprio índice de liquidez geral, atendendo perfeitamente o que dispõe a Lei 8.666/193, que assim dispõe:
Art. 31. (...)

(...)

As exigências de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

(...)

§ 50 -A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Como visto a única vedação refere-se a índices de rentabilidade ou Lucratividade e o IEG não se refere a nenhum destes critérios, mas sim à capacidade de assunção de compromissos

da empresa, em virtude do comprometimento do seu capital próprio com o de terceiros, dispositivo que atua de forma mais objetiva na observância do §40 do mesmo art. 31:

§4 Poderá ser exigida, ainda, a relação de compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade **operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.**

O IEG, assim como o índice de endividamento sobre a RCL adotado para celebração de operações de crédito, é índice que evidencia quanto do patrimônio da empresa está comprometido com terceiros, de forma a demonstrar sua disponibilidade financeira e capacidade de financiamento para a devida execução dos serviços.

Ao contrário do quanto alegado o IEG menor ou igual 0,5 não apenas não é restritivo, como em verdade adequa-se ao próprio Índice de Liquidez maior ou igual a 1,0, sendo proporcional a este patamar do IL.”

Análise do Controle Interno

Da leitura do aviso de edital, não se depreende outra interpretação que não seja aquela que traduz meio dificultoso de acesso a informações e aos termos do Edital do Pregão Presencial nº 005PP/2013PP.

Nos termos postos no aviso, depreende-se, conforme transcrição abaixo, que informações referidas ao certame e aquisição do edital seriam disponibilizadas no setor de licitação, o qual se localiza na sede da Prefeitura, ou seja, não se coloca qualquer outro meio de acesso a ele, que não a presença física do interessado no setor de licitação para retirá-lo.

“O Município de Nilo Peçanha faz saber que realizará pregões n.005PP/2013 – serviço de transporte escolar. Tipo: menor preço por Item e sessão dia 13/03/2013, respectivamente, às 08:00h; ... Informações e aquisição do edital, setor de licitações sede da prefeitura. Vicente Gomes Cabral Junior – Pregoeiro.” (Original sem grifo)

Nessa mesma linha, idêntica interpretação sugere leitura dos termos presentes no próprio edital, conforme trecho a seguir. Nele se verifica, conforme trecho sublinhado, que somente no setor de licitações, o edital poderia ser adquirido.

“O Edital poderá ser adquirido a partir do dia 01/03/2013, somente no Setor de Licitações, na Sede da Prefeitura, localizada na Rua Raimundo Brito, 11, Centro - Nilo Peçanha/BA, durante o horário de expediente externo oficial, ou seja, das 08:00 as 14:00 horas, mediante recolhimento via DAM fornecido pelo Setor de Tributos, em rede bancária, de uma taxa de R\$ 30,00 (Trinta Reais), para cobrir despesas com xerocópia.”
(Original sem grifo)

Diferentemente do que, em suas alegações, discorre o Gestor, não há qualquer contato telefônico nos avisos publicados acostados ao Processo Administrativo n.º 032/2013 (005PP/2013). Mas, tão somente, a possibilidade de acesso às informações, por meio de solicitação presencial junto ao setor de licitação.

Esclareça-se que, com os recursos tecnológicos disponíveis de acesso à internet, a Prefeitura poderia ter divulgado em página oficial o edital completo ou o ter disponibilizado por e-mail, desde de que tivesse feito constar no aviso do edital o endereço eletrônico para as solicitações, o que não fora feito, já que não há, no processo ou nas justificativas apresentadas pelo Gestor, qualquer documento que prove o envio do edital às empresas interessadas a participar do certame.

Acerca da escolha do julgamento tipo preço global, observa-se que os atos administrativos dos agentes da Administração Pública visam atender aos desejos da sociedade, ou seja, a razão de sua produção está no interesse geral da coletividade que é a genuína titular dos direitos e interesses públicos.

Há requisitos para que o ato administrativo seja considerado válido, a saber: competência, finalidade, forma, motivo, objeto ou conteúdo.

Atinentes a eles, verifica-se que, até mesmo no caso do ato discricionário, o gestor/servidor está vinculado à competência, finalidade e forma, sendo estes, portanto, considerados não apenas pelo poder judiciário e órgãos de controles externos e internos, como, também, pela sociedade.

Ademais, ainda em relação ao ato administrativo discricionário, há que se observar, mediante ponderação, a razoabilidade dele.

Observe-se que o requisito Finalidade deve ser sempre o interesse público, significando o objetivo que a administração quer atingir com a produção do ato administrativo, o que corresponde àquilo que a lei criou explícita ou implicitamente e, em sentido amplo, àquilo que se define como interesse público.

Nesse sentido, a finalidade instituída pela Lei 8.666/93 é a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública, o que se busca alcançar com ampla competição.

Assim, é fato que ter vedado a participação de pessoas físicas e ter definido como critério de julgamento o preço global terminou por limitar o universo de potenciais interessados às pessoas jurídicas qualificadas com porte para atender ao objeto em sua totalidade.

Assim, nem mesmo empresas de pequeno porte conseguiriam atender a todas as rotas, conforme condiciona o edital, quando estabelece preço global.

Sobre a possibilidade de contratação de pessoas físicas para atender as rotas/linhas, esclareça-se que não se refere à contratação de servidor público por parte da Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA, sob qualquer forma, para, na qualidade de servidor, dirigir veículos próprios ou locados pelo município. Logo, não procede ponderação sobre do Gestor sobre impacto na folha de pessoal.

Acerca da alegada dificuldade quanto ao gerenciamento de 27 prestadores de serviços, cabe observar que não é papel do Município a gestão do serviço, mas sim a sua fiscalização, conforme previsto contratualmente, que, aliás, é poder/dever do ente público, e que deve ser realizada, seja em relação a serviços prestados por pessoa jurídica, seja por pessoa física.

Na prática, conforme declaração dos motoristas e do proprietário da empresa contratada, a responsabilidade pela execução do serviço é imputada integralmente ao prestador individual, já que, mediante previsão contratual firmado entre a empresa contratada pela Prefeitura e os prestadores individuais, estes assumem todos os custos relativos à manutenção e combustível do veículo, atuando inclusive quando há problemas mecânicos com os veículos, sem qualquer participação da empresa.

Pondere-se que a empresa contratada não possui escritório em Nilo Peçanha, o que dificulta o gerenciamento dos serviços, deixando a administração sob responsabilidade maior do prestador individual, que articula diretamente com a Prefeitura. Tal fato foi verificado durante o período de fiscalização, já que não foi encontrado qualquer preposto na empresa na cidade, tendo sido a equipe de fiscalização recepcionada, na localidade de São Benedito, por funcionário da prefeitura, o qual demonstrou possuir domínio sobre a organização dos serviços de transporte escolar.

No que tange à seara civil, o fato de a Prefeitura ter contratado empresa para o serviço em questão não a exime de responsabilidade que decorra de danos causados a terceiros originários de erros/falhas na prestação dos serviços de transporte escolar.

Atinente ao parcelamento do objeto, o regramento presente no parágrafo primeiro, inciso I, do art. 23 da Lei 8666/93, prevê a possibilidade de seu emprego, não apenas quando se refere a compras, conforme transcrição abaixo.

“§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

E, ainda que não fosse viável, após feito o juízo de ponderação pela Prefeitura, dever-se-ia constar no processo as razões de fato que justificariam a não individualização e respectiva contratação de cada rota junto a prestador individual (pessoas física ou jurídica), o que não fora feito.

A dita dificuldade para se ajustar os roteiros por conta das alterações necessárias durante o transcorrer do ano letivo existirá, seja contrato firmado com pessoa jurídica, seja com pessoa física. Até porque, esses ajustes devem considerar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e os limites estabelecidos na Lei.

No que tange à visita técnica, a Prefeitura além de não justificar tal exigência no processo, ainda o fez com restrição temporal, quando estabeleceu dia e horário para o ato.

Ademais, a empresa, querendo vistoriar todos os roteiros, deveria percorrer mais de 500km, o que, por si só, já representa grande esforço das empresas interessadas no certame.

Acerca da exigência de registro no Conselho Regional de Administração, não há que se falar nesse tipo de qualificação para empresas que pretendem participar de licitação, cujo objeto se refere a transporte escolar de alunos, já que este não se enquadra em nenhuma das atividades relacionadas no Decreto n.º 61.934/1967 que regulamenta a Lei nº 4.769/1965, de 9 de setembro de 1965, a qual dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, e dá outras providências.)

Ainda sobre o tema registro Conselho Regional de Administração, cabe observar que posição esboçada pelo TCU como paradigma para fundamentar justificativa do gestor deve ser considerada em face do caso concreto analisado, já que o tema ora em questão não se vincula a tal posicionamento da Corte de Contas, conforme se depreende do trecho abaixo.

“Da mesma forma, neste caso concreto, não há como se considerar restritivo ao caráter competitivo do certame a exigência no edital de apresentação de prova de regularidade de situação da empresa e de seus responsáveis técnicos no Conselho Regional de Administração (CRA) da jurisdição da sede da licitante.

8. Conforme mencionado no Relatório precedente, este Tribunal, quando se manifestou sobre a matéria, em sede de processo de representação formulada por empresa acerca de indícios de irregularidades em licitação destinada a contratar empresa especializada na prestação de serviços de transporte de pessoas, documentos e materiais de pequeno volume (TC [000.773/2005-6](#)), questionou não a exigência de registros no CRA propriamente dita, mas, sim, a desclassificação da representante sem a promoção de diligências para esclarecer obscuridades verificadas no certificado de capacidade técnico-profissional fornecido pelo CRA/CE, além de outras exigências, tidas como desnecessárias e restritivas (Acórdão 571/2006-TCU-2ª Câmara).” (Original sem grifo)

Por fim, no que tange aos índices contábeis utilizados, é fato que o TCU tem se posicionado, em diversos julgados, sobre índices ou valores não usualmente adotados, pois eles podem configurar restrição ao caráter competitivo do certame.

No caso sob análise, verificou-se que o Índice de Endividamento Geral exigido pela Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA deveria corresponder a valor menor ou igual a 0,5 ($IEG \leq 0,5$), o que significa dizer que o Ativo Total da empresa interessada a participar do certame deveria ser o dobro do passivo exigível ($PC + ELP$).

Ademais, a Prefeitura não justificou no processo administrativo o valor estipulado.

2.2.2. A Prefeitura não realizou pesquisa de mercado, objetivando embasar a referência de preço necessária à verificação da adequação dos valores praticados pelos licitantes.

Fato

Sem prejuízo das irregularidades constatadas no edital, outra irregularidade identificada no processo licitatório Pregão Presencial n.º 005PP/2013 foi a ausência de planilha referência de preços do quilômetro rodado, bem como de documentos que materializassem as pesquisas realizadas, o que contraria o art. 3º da Lei nº 10.520.

Apesar de constar despacho firmado pelo Diretor de Compras, o qual segue transcrito abaixo, não se encontra materializado no processo qualquer planilha de preço, tampouco há documentos que materializam a pesquisa de preço supostamente realizada pela Prefeitura Municipal.

“Em atenção à determinação de fls., verifica-se que a planilha de especificação e preço apresentada pelo setor requisitante, o qual objetiva os serviços de Transporte Escolar, está em conformidade com os preços similares comercializado no mercado respectivo, conforme demonstra a planilha e documentos incluso.”

Instado a se manifestar, por meio de entrevista reduzido a termo, o Diretor de Compras aduziu que:

“QUE o despacho presente na folha 07, do processo administrativo 032/2013, no qual consta que a planilha de especificação e preço apresentada pelo setor requisitante está em conformidade com os preços similares comercializado no mercado respectivo, conforme demonstra a planilha e documentos incluso, foi baseado em cotações realizadas à época; QUE se responsabiliza em recuperar os documentos resultados das pesquisas realizadas à época e entregá-los ao Coordenador da Equipe de Fiscalização da CGU/BA.”

Conquanto tenha se comprometido a entregar os documentos resultantes das pesquisas supostamente realizadas, o Diretor de Compras apenas disponibilizou o Contrato n.º 77/11 firmado entre a Empresa Bahiana de Transporte e Turismo Ltda. (CNPJ 02.517.814/0001-23), alegando que utilizou os preços praticados pela gestão anterior, conforme transcrição abaixo.

“Utilizo-me deste para encaminhar em anexo cópia do contrato de n.º 77/11 que a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha BA celebrou no ano de 2011 com a empresa Embratur, tendo como objeto a locação de veículos com motorista, para prestação de serviços de transporte escolar, destinado a atender as necessidades da rede ensino público no município, de acordo com a proposta do contrato que para todos os efeitos integra este contrato. Cabe ressaltar que a atual Administração utilizou como parâmetro os preços praticados na gestão anterior.”

Ocorre que documento disponibilizado não é hábil para ser utilizado como referência de preço, já que a pesquisa deveria ter sido realizada à época da fase interna do procedimento, traduzindo-se, portanto, em expressão do valor corrente de mercado, conforme se depreende da norma abaixo transcrita.

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

...

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;” (Original sem grifo)

Assim, a utilização de valor fixada contratualmente pela gestão anterior como referência, objetivando verificar a adequabilidade do preço das propostas dos licitantes, sem qualquer pesquisa de mercado que o justificasse, não encontra qualquer respaldo legal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício s/nº de 13 de setembro de 2016, a prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Como bem constata o apontamento, a licitação tomou como referência os valores unitários praticados até então na gestão anterior, mecanismo perfeitamente lícito.

Em verdade, nem a Lei 8666/93 nem a Lei 10.520/00 exigem ou imprimem a pesquisa de mercado (salvo para registro de preços) como único meio de obtenção dos preços de referência, ambas exigem apenas o orçamento ou justificativa do preço (Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II - Lei nº 10.520/02, art. 3º, inc. III).

Todavia, nenhum desses diplomas legais determina como deve ser realizada essa estimativa e sequer o TCU possui entendimento fixado quanto ao tema, ao contrário do que relatado pelo Auditor.

A pesquisa de mercado é apenas uma das formas para se obter o orçamento estimável, podendo ser utilizadas outras fontes de preços, como a referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àsquelas da Administração Pública.

No caso em tela, adotou-se licitamente os valores oriundos de contratos anteriores da própria prefeitura, sendo que o contrato decorrente da licitação, inclusive, obteve preços ainda mais vantajosos.”

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, frise-se que não havia no processo administrativo qualquer planilha de preço que justificasse a referência utilizada, não obstante citação do Diretor de Compras por meio de despacho.

Portanto, o contrato que supostamente embasou o preço referência só chegou ao conhecimento da equipe de fiscalização, após o Diretor ter sido provocado por meio de entrevista reduzida a termo.

A regra disposta no Inciso IV, art. 43, da Lei 8.666/1993, traz mandamento tomando como referência os preços correntes no mercado ou fixado por órgão oficial competente, ou ainda com aqueles presentes nos sistemas de registro de preços, conforme transcrita abaixo.

Art. 43. (...)

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (Original sem grifo)

A referência utilizada pela Prefeitura, que se baseou em contrato firmado pela gestão, não atende ao quanto disposto na norma acima. Além disso, sequer foi justificada e apresentada no processo as pesquisas realizadas pela gestão anterior que serviu de referência para o valor contratado.

Destaque-se que a pesquisa de preço (justificativa de preço) é condição necessária para se possa aferir a adequabilidade da proposta à referência utilizada, não sendo possível ser substituída por simples referência a valor contratado por gestão anterior.

A rigor, por se tratar de serviços, a regra, conforme disposto art. 7º, § 2º, inc. II da Lei 8.666/93, afigura-se mais detalhista em relação à composição de custos do que aquilo que fora apresentado como proposta comercial pela empresa vencedora. Já que nessa norma se requer um nível de detalhamento para precificação dos serviços, que decompõe todos os itens presente na proposta comercial da proposta, tais como: remuneração, encargos sociais, impostos/ contribuições, materiais etc..

(...)

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; “

2.2.3. Subcontratação integral do objeto do contrato de prestação de serviços de transporte escolar.

Fato

De acordo com as entrevistas e documentos obtidos pela fiscalização, restou evidenciado que a empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna – ME, contratada pelo município de Nilo Peçanha/BA para realizar o transporte escolar no ano de 2013, subcontratou integralmente esse serviço, por meio de contratos individuais firmados com pessoas físicas.

Para cada roteiro previsto na licitação e no contrato n.º 005PP/2013 firmado com a Prefeitura, a empresa celebrava um contrato com prestadores de serviços locais, tendo por objeto o transporte de alunos do município de Nilo Peçanha/BA, por meio do fornecimento de veículo com motorista.

Registre-se que a subcontratação integral do contrato é vedada pela Lei n.º 8.666/93 (art. 78, VI), que apenas permite subcontratação parcial do objeto, em situações especiais e devidamente justificadas, até o limite admitido pela Administração, nos termos do art. 72 da Lei n.º 8.666/93.

A subcontratação integral do contrato também é prática condenada pelo TCU, inclusive nos contratos de transporte escolar, conforme se verifica no Acórdão nº 8338/2011 - 1ª Câmara,

que determina, quando da elaboração do edital para transporte escolar, entre outras, a seguinte disposição:

“(…)

g) determinação expressa da proibição da subcontratação total e/ou parcial nos moldes da Lei de Licitações”.

Na verdade, por meio dessa prática, a Manoel Ribeiro transferia para seus subcontratados não só a execução do transporte escolar como toda a responsabilidade pela continuidade do serviço e pelos danos que viessem a ocorrer, consoante se verifica de trecho do contrato transcrito abaixo.

“3) DA RESPONSABILIDADE PELA MANUTENÇÃO, DANOS MATERIAIS, TAXAS IMPOSTOS, SEGUROS E MULTAS: A CONTRATADA ficará responsável por todo e qualquer dano material, manutenção preventiva e/ou corretiva, despesas de combustível, conserto de câmaras de ar e pneus, substituição de vidros, lavagens, lubrificação e despesas decorrentes de colisão e/ou as ocasionadas por comprovado mau uso ou utilização inadequada do veículo, taxas, impostos, seguros e multas relativos ao veículo objeto da presente locação.”

Avaliando-se a estrutura operacional da Manoel Ribeiro, constata-se que a subcontratação integral do contrato era a única alternativa que a empresa dispunha para prestar o serviço que lhe foi adjudicado por meio do Pregão Presencial nº 005PP/2013.

Já que, de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/2015, a empresa só possui um funcionário. Ademais, consoante informação prestada pela mesma, ela é proprietária de doze veículos, ocorre que os modelos são diferentes daqueles licitados (Van, ônibus e micro-ônibus). Em verdade, em sua grande maioria, são veículos de passeio, carros de pequeno porte (Fiat Uno, Pálio etc.).

Portanto, os fatos acima evidenciam que a referida empresa não dispunha de capacidade operacional para prestar o serviço de transporte escolar ao município, por isso a subcontratação integral do contrato celebrado com a Prefeitura de Nilo Peçanha/BA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício s/nº de 13 de setembro de 2016, a prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Neste esteio, vale esclarecer que não existiu nenhuma subcontratação do objeto do contrato de transporte escolar por parte da empresa contratada.

Na verdade, o objeto da licitação, que é a prestação de serviços de transporte escolar como um todo, envolvendo veículos, combustível, mão de obra e tudo o mais que fosse necessário ao cumprimento das obrigações contratuais assumidas, **SEMPRE FOI PRESTADO PELA PRÓPRIA EMPRESA.**

Assim, a empresa contratada cumpriu licitamente a prestação do transporte escolar nos contratos que assinou após as licitações que venceu, efetivando toda a prestação e serviços, assumindo os riscos, responsabilizando-se diretamente pela correta execução do objeto, observância das condições dos veículos, emissão de notas fiscais, acompanhamento das

medições, recebimento dos pagamentos e tudo o mais relacionado à prestação dos serviços descritos no contrato.

Ora, subcontratar é entregar o 'objeto a terceiros para que promovam a prestação de serviços. No entanto, nos contratos que a empresa manteve com o Município de Nilo Peçanha, **JAMAIS HOUVE TRANSFERÊNCIA DO OBJETO DA LICITAÇÃO A TERCEIROS.**

Na verdade, a empresa tão somente efetivou locação de veículos com motoristas pra lhe prestar serviços, mantendo-se no controle e administração o transporte escolar como um todo Município de Nilo Peçanha. Os motoristas tão somente efetivavam a entrega dos alunos, de acordo com as regras da empresa, não dispondo de qualquer independência na execução dos serviços.

Vale ressaltar, inclusive que a possibilidade de contratação de prestadores de serviço estava expressamente prevista no edital, tratando-se, portanto, de regra previamente estabelecida.

Como não há nenhum impedimento legal para que as empresas contratadas contratem serviços auxiliares, não há irregularidade na previsão editalícia dessa possibilidade, muito menos na contratação de serviços pela empresa.

Aliás, mesmo que se tratasse de subcontratação, o TCU, órgão jurisdicional ao qual se submete esta CGU, entende que não há vedação à sua realização, salvo proibição expressa, o que é exatamente oposto ao caso, há autorização expressa.

Vejamos:

1. A subcontratação parcial de serviços contratados não necessita ter expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que NÃO HAJA EXPRESSA VEDAÇÃO NESSES INSTRUMENTOS, entendimento que se deriva do art. 72 da Lei 8.666/1993 e do fato de que, na maioria dos casos, a possibilidade de subcontratação deve atender e uma conveniência da administração" (Acórdão nº 553212010 – 18 Câmara)

O acompanhamento da prestação dos serviços através da fiscalização do contrato, sempre deixou muito claro que não se tratava de subcontratação do objeto do contrato, mas tão somente contratação de veículo com motorista para prestar serviço à empresa Contratada, que sempre esteve sob controle do objeto contratual.”

Análise do Controle Interno

A Lei 8.666/93 faculta apenas, conforme norma transcrita abaixo, a subcontratação parcial do objeto do contrato, portanto, verifica-se, de plano, qualquer impossibilidade legal de se realizar transferência de sua execução total.

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

No caso concreto, a empresa contratada, naquilo que diz respeito ao objeto principal, qual seja prestação de serviços de transporte escolar, subcontratou integralmente o objeto.

Tal afirmação se evidencia não somente por meio de entrevista reduzida a termo do proprietário da empresa Manoel Ribeiro dos Santos de Igrapiúna – ME, CNPJ 17.306.142/0001-84, cujo trecho segue copiado abaixo, como, também, por meio de entrevistas coletadas junto aos prestadores de serviços - proprietários/condutores dos veículos utilizados no transporte escolar de alunos e que estão materializados em formulários de entrevistas por ele assinados.

“... QUE os condutores/motoristas não são funcionários da empresa; QUE há contrato de prestação de serviços com os proprietários/condutores dos veículos...”

Em verdade, constatou-se, durante fiscalização em campo, que a referida empresa sequer possui unidade operacional/gerencial na cidade de Nilo Peçanha/BA, estando os aspectos operacionais/finalísticos da prestação de serviços a cargos dos profissionais autônomos, proprietários/condutores, contratados por ela.

Nesse sentido, constatou-se que a empresa figura como mero escritório responsável pelo pagamento dos contratos firmado juntos aos reais prestadores dos serviços de transporte escolar.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que, em decorrência do pagamento por linhas/rotas inexistentes, houve prejuízo total correspondente a R\$ 239.582,69 na aplicação de recursos oriundos do PNATE executados pelo Município de Nilo Peçanha/BA entre 2013 e 2016.

Outrossim, constatou-se irregularidades e impropriedades desde a contratação até a execução do objeto do contrato nº 005PP2013, oriundo do PP nº 005/2013. São elas: presença de normas editalícias que causaram restrições ao caráter competitivo do certame; a ausência de pesquisa de mercado, que objetiva a formação de preço referência para contratação; e a subcontratação integral do objeto contratado, prática vedada pela Lei 8.666/93.

Ordem de Serviço: 201602286

Município/UF: Nilo Peçanha/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: NILO PECANHA PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.018.524,78

1. Introdução

A presente ação de controle teve como objetivo a operacionalização de procedimentos de fiscalização no Termo de Compromisso PAR nº 30153/2014, celebrado entre Ministério da Educação e a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha\BA para a construção de escola padrão FNDE com 6 salas de aula, na sede do município. O valor do instrumento de transferência é de R\$1.021.956,00, sendo que na ocasião da visita a Prefeitura Municipal atestava um valor executado de R\$204.000,00.

Foram implementados procedimentos relacionados ao cronograma das obras, superfaturamento de serviços, sobrepreço, regularidade da licitação, composição da taxa de BDI e qualidade dos serviços executados.

As atividades de campo foram realizadas do município entre 12 e 15/07/2016..

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Superfaturamento de R\$ 107.247,30 nas obras de construção de escola com seis salas na sede do município.

Fato

Foi observado pagamento indevido na implantação da escola com seis salas de aula (Termo de Compromisso PAR nº 30153/2014), situada na sede do município de Nilo Peçanha\BA. A afirmação tem como referência o último Boletim de Medição apresentado pela Prefeitura, os projetos técnicos obtidos a partir da análise da licitação e os dados coletados durante a realização de vistoria técnica realizada pela CGU\BA. Abaixo, segue a tabela com os serviços cujos quantitativos levantados não têm compatibilidade com os respectivos valores faturados:

<i>Tabela Serviços Superfaturados – Obra escola de 6 Salas (Termo PAR nº 30153/2014) – Base: Boletim de Medição nº 01</i>					
Item	Descrição (unidade)	Faturado (m³)	Calculado CGU (m³)	Valor Unitário (R\$)	Prejuízo (R\$)
3.1.2	Concreto armado para sapatas, fck = 25 Mpa	90,14	35	1.945,00	107.247,30
TOTAL (R\$)					107.247,30

Observações:

1 – Concreto Armado para Sapatas – O volume apurado foi realizado com base nos projetos apresentados pela Prefeitura. Não foram considerados os volumes relacionados as estacas trado/broca supostamente executadas sob as sapatas (Volume declarado de 36,68 m³ através do Ofício não numerado da Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha, do dia 28/07/2015), visto que possuem uma armação menos robusta (em média 20 kg/m³ x 35 Kg/m³ para sapatas centradas) e não possuem fôrma em sua composição, já que são concretadas diretamente nas paredes do solo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, datado de 29 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha se pronunciou consoante texto abaixo transcrito:

“Toma-se como surpresa o apontamento, posto que a quantidade de concreto armado está perfeitamente de acordo com o estabelecido no projeto, projeto aliás, de feitura do FNDE, como bem sabe esta CGU.

O Engenheiro da Prefeitura, responsável pela fiscalização da obra, assim pontuou:

Os projetos e planilha do FNDE contemplam um volume de concreto armado para fundação de 90, 14m 3 distribuídos da seguinte forma: Bloco pedagógico (27,02m, Bloco administrativo (19,68m, Bloco de serviços (19,68m5 e Bloco central (23,76m 3), conforme mostra os projetos, planilha e memória de cálculo em anexo.

A execução do edifício seguiu rigorosamente os projetos apresentados pelo FNDE, consumindo portanto o volume de 90, Um 3 de concreto armado nas sapatas, conforme expresso no 1º Primeiro Boletim de Medição (BM), alvo de aferição da engenharia municipal, para ateste da liberação do pagamento.

Saliento que devido à qualidade do subsolo do terreno onde está assentada a escola, verificou-se a necessidade através de sondagem do solo e estudo de cargas realizados, de se executar um reforço de fundação visando a transferência de cargas para uma camada mais resistente do subsolo do terreno. Para este reforço foi consumido um volume de 36,68m3 de concreto armado, sem utilização de forma, volume este que não faz parte do cálculo de 90, 14m3 das fundações, ou seja, foram executadas a parte, sem oneração de custos junto ao repasse disponibilizado pelo FNDE. Este serviço executado e todo custo onerado, reitero, que fora, absorvido pela empresa vencedora do certame, sem qualquer utilização de recursos públicos de qualquer escala governamental.

A fiscalização da obra de forma presencial e continua atestou a execução dos elementos de fundação de acordo com os projetos (dimensões, ferragens, concreto) e a fiscalização do

FNDE também atestou a execução de forma pontual em visitas não regulares, conforme relatório em anexo. -

Ora, se o próprio auditor destacou que seus cálculos tomaram por base os projetos, provavelmente não analisou os quatro blocos que compõe o projeto:

Bloco pedagógico - 27,02m³;

Bloco administrativo - 19,68m³ ;

Bloco de serviços - 19,68m³;

Bloco central - 23,76m³.

Não há qualquer superfaturamento e sim erro de levantamento pelo Auditor, sendo demonstrado a total compatibilidade de volume de concreto armado usado nas fundações, que observou exatamente o que consta no Projeto, repita-se, elaborado pelo próprio FNDE.

Assim é que se toma por inconsistentes as conclusões da Auditoria.”

Análise do Controle Interno

A Fiscalização da CGU refez os cálculos e confirma o superfaturamento apontado, consoante dados da tabela abaixo:

Parte da Obra	Tipos de Sapatas	Volume Base (m ³)	Volume Tronco de Pirâmide (m ³)	Total (m ³)	Número de Sapatas	Volumes
Bloco Pedagógico	110x110x35x25	0,3025	0,07	0,370	21	7,76
	110x110x55x45	0,5445	0,07	0,612	14	8,56
	65x120x30x20	0,156	0,04	0,193	2	0,39
	65x130x30x20	0,169	0,04	0,209	2	0,42
	70x140x35x20	0,196	0,07	0,264	2	0,53
	90x90x30x20	0,162	0,04	0,201	14	2,81
	55x80x30x20	0,088	0,02	0,111	2	0,22
					Subtotal	20,69
Bloco Adm	90x90x30x20	0,162	0,04	0,201	4	0,80
	110x110x35x25	0,3025	0,07	0,370	6	2,22
	140x140x40x25	0,49	0,15	0,636	2	1,27
					Subtotal	4,29
Bloco de Serviços	90x90x30x20	0,162	0,04	0,201	4	0,80
	110x110x35x25	0,3025	0,07	0,370	6	2,22
	140x140x40x25	0,49	0,15	0,636	2	1,27
					Subtotal	4,29
Central (Coreto)	90x90x30x20	0,162	0,04	0,201	12	2,41
	110x110x35x25	0,3025	0,07	0,370	6	2,22
					Subtotal	4,63
					TOTAL	33,90

O volume encontrado no segundo cálculo (33,9 m³, ou 34 arredondados) foi menor que o do primeiro (35 m³ arredondados) em decorrência de uma necessária correção na fórmula do tronco de pirâmide a fim de tornar o cálculo ainda mais preciso, corroborando as informações do campo ‘fato’.

Registramos que a severa diferença entre os valores faturados pela Prefeitura e os valores calculados pela CGU são principalmente observados nos itens relacionados ao volume de

concreto do Bloco Administrativo (4,29 x 19,68), Bloco de Serviços (4,29 x 19,68) e Coreto Central (4,63 x 23,76).

Não é a primeira vez que esta CGU aponta superfaturamento de Prefeitura neste mesmo Projeto do FNDE, que já é deficiente em sua origem, proporcionando uma fonte de irregularidades no quesito relacionado ao quantitativo das fundações.

Com relação a memória de cálculo apresentada pela Prefeitura Municipal, ela é incompleta, não abordando de forma analítica as frações da obra cujo quantitativo de fundações apresentam as maiores divergências de cálculo (Bloco Administrativo, Bloco de Serviços e Coreto Central).

2.1.2. Composição incorreta da taxa de BDI com prejuízos de até R\$ 26.481,64.

Fato

Em 23 de dezembro de 2014 a empresa Econt Construção e Locação Ltda. (CNPJ nº 11.418.536/0001-48) apresentou proposta de preços em sede do processo licitatório Tomada de Preços nº 05/2014, certame promovido pela Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA objetivando contratar empresa para a construção de unidade escolar de 6 salas na sede do município. O valor vencedor da proposta da empresa Econt Construção e Locação Ltda. foi da ordem de R\$1.018.524,78. Participaram da licitação também as empresas ISA Construtora, Construtora Martins, CCX Construções e Primos Pré-Moldados.

Na análise da taxa agregada de Bonificações e Despesas Indiretas-BDI apresentada pela empresa Econt, verificou-se que o seu percentual alcança 25%, com presença indevida de percentual integral da taxa de ISS, causando prejuízos à Administração.

Dessa forma, o percentual de 5% apresentado pela empresa contratada não encontra amparo legal, já que o único pagamento observado da Prefeitura à empresa demonstra que o impacto do ISS é de 1,75% sobre o valor total faturado (base de cálculo de 35%), e não os alegados 5%.

A tabela abaixo demonstra os prejuízos decorrentes da implementação de taxa de ISS no BDI em percentual destoante do efetivamente suportado pela empresa contratada.

<i>Tabela – Prejuízos oriundos de erros na Taxa de BDI</i>			
Rubrica	Percentual Praticado	Percentual Utilizado no BDI	Valores indevidamente presente na proposta (R\$)
ISS	1,75%	5%	26.481,64
Prejuízo já realizado por meio da 1ª Medição (a ser compensado)			5.304,00

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, datado de 29 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha se pronunciou consoante texto abaixo transcrito:

“A composição do BDI obedeceu estritamente aos critérios estabelecidos no Edital, **SOBRETUDO PORQUE A ALÍQUOTA DE ISS ESTABELECIDO NO MUNICÍPIO É DE 5%**, a incidir sobre Base de Cálculo para de 50%.

E o BDI está cotado precisamente no esteio da legislação Municipal.

Não há superfaturamento, MAS ADOÇÃO DE PERCENTUAL DE BASE DE **CÁLCULO DIFERENTE, POR ERRO DA EMPRESA SEDIADA EM SALVADOR**, adotando a estimativa prevista na capital para construção civil, que é de 35%.

A Prefeitura está adotando as medidas cabíveis para a recuperação do ISS em favor do Município, inclusive com compensação nos futuros pagamentos.”

Análise do Controle Interno

O fato da prefeitura Municipal de Nilo Peçanha\BA estar adotando as medidas cabíveis para a recuperação da fração de ISS repassada indevidamente à empresa, por meio da taxa BDI, é demonstrativo de que o gestor municipal reconheceu o fato apontado por esta CGU.

Deve-se ressaltar que o percentual de ISS inserido na composição da taxa de BDI deve sempre representar o percentual que de fato incidirá sobre serviços de construção civil (que depende da base de cálculo adotada) e não o percentual genérico (geralmente 5%) do ISS estabelecido na ocasião da criação do imposto por meio de lei municipal.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Atraso na execução das obras da escola com seis salas na sede do município.

Fato

O certame licitatório Tomada de Preços nº 05/2014 foi realizado como forma de contratar empresa de engenharia para implementar unidade escolar de 6 salas na sede do município de Nilo Peçanha\BA. Foi declarada vencedora do certame a empresa Econt Construção e Locação Ltda. (CNPJ nº 11.418.536/0001-48) mediante a apresentação de uma proposta de R\$1.018.524,78.

Tendo apresentado a proposta em 23 de dezembro de 2014, o contrato entre Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha e empresa Econt fora assinado em 06 de abril de 2015, com previsão para execução do objeto em até 9 meses.

O prazo de 9 meses repercute em dizer que as obras para implementação da escola deveriam ter sido finalizadas no fim de fevereiro/16 (as obras se iniciaram em 25 de maio de 2015), o que não ocorreu, haja vista o atraso na execução das obras observado durante a inspeção física realizadas pela CGU no dia 15 de julho de 2016.

O último Boletim de Medição fornecido pela Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha, e utilizado pela CGU para avaliação do atendimento ao cronograma da obra, de número 01 (de 25 de maio a 30 de setembro de 2015), informa um percentual de execução acumulado que representa cerca de 23% da obra, não obstante a obra estar bem mais adiantada.

Algumas etapas da obra ainda não se iniciaram, tais como cobertura, instalações elétricas e hidro-sanitárias, projetando um atraso de cerca de 8 meses, já que algumas dessas etapas deveriam ter se iniciado já no segundo mês, conforme cronograma apresentado.

O presente atraso representa retardo na execução da obra de cerca de 13 meses, tomando como referência o atraso já realizado com o atraso projetado.

Instada a discorrer acerca do atraso da obra, a Prefeitura Municipal apresentou Ofício Gabin (não numerado), de 22 de julho de 2016, justificando o atraso:

“Saliento que o repasse realizado pelo órgão concedente fora disponibilizado em 07/2014, correspondendo à 20% do valor total da obra, contudo, o município somente conseguiu realizar a efetivação do pagamento para a empresa vencedora do certame em 12/2015, mediante dificuldade do agente financeiro (Banco do Brasil SA) na realização da transação bancária de atualização da conta corrente recebedora do recurso.

Com relação à execução dos serviços, a empresa executora emitiu Boletim de Medição datado de 09/2015, com evolução percentual de 23,84%, sendo realizado o pagamento no percentual de 20,03%, por falta de disponibilização financeira na conta de repasse.

Informo que já existe no sistema valor liberado de evolução de obras no percentual de 20,07%, totalizando valor total de execução em 40,07%, contudo o município continua impossibilitado de realizar a solicitação de desembolso, pois, o FNDE ainda está analisando o pedido de prorrogação de vigência incluída no sistema SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação.”

Apesar das justificativas da gestão municipal, observa-se que os recursos estavam disponíveis ao município desde o dia 07 de julho de 2014, sendo que o único pagamento ocorreu apenas em 08 de dezembro de 2015, ou seja, 1 ano e 5 meses depois, o que seria

mais do que suficiente para a execução da obra caso a Prefeitura tivesse atuado de forma célere na implementação do objeto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, datado de 29 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha se pronunciou consoante texto abaixo transcrito:

“O atraso na execução das obras para implantação da escola com seis salas **ESTÁ VINCULADO AO CONTUMAZ ATRASO REPASSE DOS RECURSOS PELO GOVERNO FEDERAL**, sendo fato alheio à vontade da administração.

O FNDE, como agente que operacionaliza os recursos, em verdade, depende dos repasses do Governo Federal para poder autorizar o Município a dar continuidade nas obras, posto que o Governo não disponibiliza a totalidade dos recursos na contratação junto ao Município.

Estes atrasos ocasionados pela burocracia do Governo Federal, são a maior causa de retardamento de diversas obras, não apenas em Nilo Peçanha como nos demais Municípios brasileiros.

Vale destacar que a obra está com percentual de conclusão inclusive superior aos pagamentos já realizados com os únicos e poucos recursos disponibilizados pelo Governo Federal.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha não justificou o excessivo tempo decorrido entre a disponibilização da primeira parte dos recursos e o pagamento da primeira medição. Portanto, as justificativas apresentadas foram genéricas e imprecisas, sem a cumulativa apresentação de documentos comprobatórios dos fatos alegados pelo ente federativo.

O fato da Administração Federal estar com um recente contingenciamento de recursos, afetando alguns repasses e pagamentos, não desconstitui a letargia observada no uso do primeiro repasse dos recursos por parte da Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha.

3. Conclusão

Conforme fatos descritos, foram observados problemas de superfaturamento, excessivo atraso nas obras e imprecisão na taxa de BDI.

Com relação ao superfaturamento no item fundações, registra-se que é uma imprecisão da planilha do FNDE que tem fragilizado bastante a implementação do projeto, o que não afasta a falha da Prefeitura. Outros municípios têm apresentado faturamento indevido de serviços no item fundações para este mesmo projeto, transformando uma correção da planilha em ação imperativa, tanto por parte da Prefeitura, quanto por parte do FNDE na concessão dos recursos.

A irregularidade detectada na taxa de BDI é de fácil solução. Já o atraso excessivo no andamento da obra pode ser considerado uma severa falha da Prefeitura, devendo o ente federativo fiscalizado promover ações urgentes para entrega do equipamento à comunidade escolar.

Nos outros temas analisados nesta ação de controle, e citados na introdução, não foram detectadas irregularidades.

Ordem de Serviço: 201602406

Município/UF: Nilo Peçanha/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: NILO PECANHA PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 10.470,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de julho de 2016 sobre a aplicação dos recursos destinados ao combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, repassados ao Município de Nilo Peçanha/BA, no valor de R\$ 10.470,00.

A ação fiscalizada destina-se a verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao município, especificamente quanto à vigilância ambiental, controle de doenças, imunizações, sistemas de informação, supervisão, educação em saúde, comunicação e mobilização social na área de vigilância em saúde, com recursos do bloco de vigilância em Saúde.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município, pelo Ministério da Saúde, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência de controles de estoque relativo aos insumos utilizados no combate ao Aedes Aegypti.

Fato

O município de Nilo Peçanha/BA não utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial. Ao ser questionado por esta equipe de fiscalização, o supervisor local do programa informou que os controles são registrados pelo núcleo de Gandú, antiga 5ª DIRES ao qual estaria o município jurisdicionado. Foi solicitado então o pronunciamento do responsável pela distribuição do Larvicida daquele núcleo sobre a forma de controle existente. Este por sua vez, apresentou uma planilha em modelo Excel com timbre do Governo do Estado e do Núcleo Regional de Saúde Sul – Gandu intitulado “Requisição de Material”, cujo requisitante nominal descrito no formulário é a Secretaria Municipal de Saúde de Nilo Peçanha/BA. Entretanto, inexiste qualquer assinatura ou identificação de recebimento daquela secretaria. Tal documento contém apenas uma assinatura sem identificação do autorizador do Núcleo de Gandú.

Outro ponto a ser destacado em relação à falta efetiva de controle, diz respeito a afirmativa de agente da FUNASA, registrada em ata de reunião com os membros de combate a endemias local, nos seguintes termos: “[...] *que é imputado ao mesmo a guarda e distribuição do Larvicida no município de sua jurisdição, sendo repassado ao núcleo via mensagem para baixa de controle de estoque...*”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício s/nº de 29 de agosto de 2016, a prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA, apresentou a seguinte manifestação:

“O recebimento de inseticidas e biolarvicidas (praguicidas) no município de Nilo Peçanha acontece por meio do repasse da SESAB via Ex-DIRES 5, hoje Base Regional de Saúde de Gandu pertencente ao Núcleo Regional de Saúde Sul Ilhéus. A referida Base de Saúde não encaminha os insumos utilizando o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde- SIES. Na maioria das vezes os insumos são encaminhados sem nota de fornecimento. O SIES é um sistema que funciona hierarquizado e que trabalha com outros insumos de outras áreas, ou seja, para que o município de Nilo Peçanha utilize o sistema e possa dar entrada e saída nas notas de recebimento e liberação para os Agentes de Combate as Endemias, se faz necessário o cadastro de usuários por parte da BRS Gandu (SESABMS), sendo assim, não há possibilidade de fornecermos via SIES, uma vez que, não foi estabelecido esse fluxo. Com o intuito de organizar a logística de distribuição no município, foi elaborada uma planilha em formato Excel para acompanhamento mensal dos recebimentos vindo da BRS Gandu e as liberações para os ACEs. Em relação à utilização do SIES, estamos aguardando a liberação do acesso pela Secretária da Saúde do Estado da Bahia- SESABIBRS GANDU, pois o referido sistema já é utilizado para liberação de imunobiológicos no município o que tornará mais fácil a execução das rotinas de recebimento e liberação dos praguicidas.

Análise do Controle Interno

O gestor municipal apresenta o ofício s nº de 29 de agosto de 2016 justificando a ausência de controles de estoque relativo aos insumos utilizados no combate ao *Aedes Aegypti* afirmando que, “*na maioria das vezes os insumos são encaminhados sem nota fiscal*”, além ainda estar em busca de senha do sistema SIES para proceder os devidos registro e controles de entrada e saída do material recebido e/ou fornecido. Portanto, houve expressa concordância ao que foi relatado nesta constatação.

2.2.2. Ausência de comprovação relativa à capacitação para Agentes de Combate às Endemias (ACE) em exercício.

Fato

Foi solicitado ao gestor municipal documentação comprobatória relativa à capacitação Agentes de Combate às Endemias. Em resposta ao questionamento formulado foram apresentados documentos e certificações relativas à capacitação da 1ª etapa. Quanto a 2ª etapa, foi justificado que houve a realização de uma exposição relativa à manipulação e uso do Larvicida Pyriproxyfen, com duração de quatro horas, ministrado por servidor da FUNASA. No entanto, segundo a justificativa apresentada, a referida exposição não foi registrada em ata, não houve folha de frequência dos envolvidos e não foi confeccionado qualquer documento que venha a comprovar a realização da capacitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício s/nº de 29 de agosto de 2016, a prefeitura Municipal de Nilo Peçanha/BA, apresentou a seguinte manifestação:

“ No ano de 2015 foi realizada uma capacitação por parte da Base Regional de Saúde de Gandu para os servidores que atuam na supervisão de trabalho no trabalho de campo com posterior repasse para os ACE do município. Justificamos que a capacitação para a substituição do praguicida foi realizada, no entanto, não foi feito registro em livro ata. Assumimos o compromisso de registrar todas as capacitações que forem realizadas por esta secretaria”(Grifo nosso)

Análise do Controle Interno

Como pode-se constatar diante da justificativa apresentada pelo gestor municipal, nenhum documento comprobatório foi entregue a essa equipe de fiscalização, que firmasse a convicção da realização da capacitação quando da troca de métodos e larvicida a ser utilizado pelos agentes de endemias.

3. Conclusão

Diante dos fatos analisados, verificou-se que a aplicação dos recursos federais destinados ao Município de Nilo Peçanha/BA, para o combate ao *Aedes Aegypti*, requer ajustes para sanar irregularidades que foram constatadas como a seguir apontadas:

- **Ausência de controle de estoque relativo aos insumos utilizados no combate ao *Aedes Aegypti*.**

- Ausência de comprovação relativa a capacitação para os Agentes de Combate às Endemias (ACE) em exercício;

Tais aspectos foram detalhados no presente relatório.

Ordem de Serviço: 201602074

Município/UF: Nilo Peçanha/BA

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 715560

Unidade Examinada: NILO PECANHA PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 310.905,00

1. Introdução

A presente ação de controle teve como objetivo a operacionalização de procedimentos de fiscalização no Contrato de Repasse nº 313745-14/2009, celebrado entre Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha\BA para a pavimentação de ruas no Povoado de São Benedito. O valor do instrumento de transferência é de R\$310.905,00, sendo que na ocasião da visita a Prefeitura Municipal atestava um valor executado de R\$233.817,86.

Foram implementados procedimentos relacionados ao cronograma das obras, superfaturamento de serviços, sobrepreço, regularidade da licitação, composição da taxa de BDI e qualidade dos serviços executados.

As atividades de campo foram realizadas do município entre 12 e 15/07/2016..

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Superfaturamento de R\$ 10.500,00 nas obras de implantação de pavimento em paralelepípedo e drenagem em ruas do Povoado de São Benedito.

Fato

Foi observado pagamento indevido na implementação de pavimentação em paralelepípedo no povoado de São Benedito, município de Nilo Peçanha/BA (Contrato de Repasse nº 0313745-14/2009). A afirmação tem como referência o último Boletim de Medição apresentado pela Prefeitura, projetos técnicos obtidos a partir da análise da licitação e dados coletados durante a realização de vistoria técnica realizada pela CGU\BA. Abaixo, tabela com os serviços cujos quantitativos levantados não têm compatibilidade com os respectivos valores faturados:

<i>Tabela Serviços Superfaturados – Pavimentação em paralelepípedo e Drenagem no Povoado de São Benedito (Contrato de Repasse nº 0313745-14/2009 – Base: Boletim de Medição nº 03</i>				
Descrição (unidade)	Faturado (m)	Medido (m)	Valor Unitário (R\$)	Prejuízo (R\$)
Tubo Concreto 600 mm para águas pluviais (m)	190	130	135,00	8.100,00
Assentamento de tubos de concreto diâmetro 600 mm (m)	190	130	40,00	2.400,00
TOTAL (R\$)				10.500,00

Observações:

1 – Tubo de concreto 600 mm para águas pluviais (material e assentamento) – Foram medidos os trechos do PV01 ao PV04 (Rua 01), já que o último tramo (PV4 até a ponta de ala-desembocadura) ainda não havia sido executado. O valor medido foi a média aritmética simples de duas formas distintas de realizar a medição através do uso de GPS (rotas e medição pelo computador de bordo).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, datado de 29 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha se pronunciou consoante texto abaixo transcrito:

“Não há superfaturamento na obra em questão, sobretudo porque, ainda não houve o seu recebimento definitivo, sendo que este valor apurado está sendo compensado através de AS BUILT, consoante informações prestadas pelo Engenheiro da Prefeitura:

Para realização da licitação e execução da obra de pavimentação foi elaborado um projeto inicial que contemplava 190m de tubulação de drenagem de diâmetro 600mm. Todo processo de quantitativo de planilha e medições da obra fora baseado no projeto inicial. (Anexo)

Foram executados 157m de drenagem com tubulação de 600mm e 51m drenagem com tubulação de 400mm, antes previsto 36m. Após a execução da drenagem, pavimentação e calçada, fora feito o projeto "As Built" que contempla todos os quantitativos executados e registrados como construídos. (Anexo)

O BM foi baseado no quantitativo da planilha inicial, sendo pago 190m de drenagem com 600mm e 36m de drenagem de 400mm. (ANEXO).

Após o "As Built" a planilha da obra será reprogramada para os quantitativos reais conforme executados, e feito um encontro de contas reduzindo o quantitativo de 190m para 157m da drenagem de 600mm, atualizando-se a quantidade de 36m para Sim a drenagem de 400mm, e glosando-se a diferença encontrada.

Saliento que existe um saldo do contrato de repasse de R\$ 40.464,89 que permitirão fazer os ajustes e glosas necessários para a conclusão da obra e benefício da população sem prejuízos para o poder público."

Análise do Controle Interno

Para determinação do superfaturamento a equipe de Fiscalização se baseou no último Boletim de medição da época, projetos técnicos e elementos de engenharia atestados como construídos pela CGU na ocasião da visita técnica em campo.

Assim, em 14 de julho de 2016, data da realização da visita, somente estavam executados 130 m de tubulação de concreto com 600 mm de diâmetro, sendo que havia um faturamento de 190 m deste mesmo material, no último Boletim de Medição entregue à equipe de fiscalização. Dessa forma, está configurando o superfaturamento por quantidade, uma vez que o gestor municipal faturou uma quantidade maior em relação ao volume de serviços prestados para o item em questão, até a data da realização da fiscalização.

O fato da Prefeitura alegar que não existia superfaturamento não procede, muito embora a mesma possa adotar tempestivas medidas mitigadoras do superfaturamento observado (afim de evitar o prejuízo), tais como a glosa, seguida da repactuação da planilha orçamentária, já que a obra está em curso.

O projeto de 'as built' apresentado pela Prefeitura, mesmo representando uma realidade diferente da encontrada pela equipe da CGU na ocasião da visita (o que implica dizer que mais serviços de engenharia foram supostamente prestados após a visita da CGU), não alcança os 190 m em tubos de concreto de 600 mm faturados pelo ente federativo até a sua última medição, ensejando uma glosa, com a opcional repactuação da planilha de preços para os serviços de tubos de concreto 600 mm e seu respectivo assentamento (ver tabela no campo 'fato'). Ou seja, o quantitativo de tubos informados como assentados pelo 'as built' da Prefeitura é ainda inferior ao faturado, o que seria o reconhecimento do superfaturamento,

A diferença entre o valor homologado pela CGU (130 m) e o informado pela Prefeitura na presente resposta (157 m), é de 27 m, podendo corresponder aos trechos ainda não executados na ocasião da visita, tais como um trecho parcial do PV E04 até o rio e o trecho da rua 05.

Por fim, não há qualquer informação nova que afaste o superfaturamento, residindo a discussão apenas no quantitativo efetivamente executado.

2.2.2. Deficiências construtivas nas obras de implantação de pavimento em paralelepípedo e drenagem em ruas do Povoado de São Benedito.

Fato

A visita técnica da Fiscalização da CGU à obra de implementação de pavimentação em paralelepípedo em São Benedito (Nilo Peçanha/BA) elucidou alguns problemas na execução do empreendimento, consoante respectivas descrições arroladas nos itens a seguir.

A – Ausência de passeio

Vários trechos das ruas contempladas no projeto permanecem desprovidas de passeio.



Foto 01 – Trecho de passeio não executado na Rua São Benedito (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 02 – Trecho de passeio não executado na Rua São Benedito (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 03 – Trecho de passeio não executado na Rua 01 (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 04 – Trecho de passeio não executado na Rua 01 (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 05 – Trecho de passeio não executado na Rua 01 (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 06 – Trecho de passeio não executado na Rua 01 (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016

B – Desgastes pré-maturos em passeios e meios-fio

Foram observadas situações que elucidam deficiências executivas, a serem corrigidas, em trechos já executados:



Foto 07 – Desgaste prematuro em trecho de passeio de rua contemplada no projeto (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 08 – Desgaste prematuro em trecho de passeio de rua contemplada no projeto (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 09 – Desgaste prematuro em trecho de passeio de rua contemplada no projeto (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 10 – Desgaste prematuro em trecho de passeio de rua contemplada no projeto (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016



Foto 11 – Desgaste prematuro em trecho de passeio de rua contemplada no projeto (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016

C – Drenagem

Foram registrados danos em estruturas de drenagem já instaladas:



Foto 12 – Estrutura de drenagem com avaria em trecho contemplado (Povoado de São Benedito) – Nilo Peçanha\BA, 14 de julho de 2016

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, datado de 29 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Nilo Peçanha se pronunciou consoante texto abaixo transcrito:

“Com relação ao tópico, importante são esclarecimentos feitos pelo Engenheiro do Município

Quanto ao relatório fotográfico inserido no Relatório preliminar, onde são apontados problemas na execução, discorro, que, a obra encontrasse em andamento e o desgaste natural causado pelo uso da comunidade e pela exposição climática, impactam diretamente na estrutura instalada, gerando danos, contudo a obra só será aceita e aprovada pela Caixa Econômica Federal em perfeito estado, o qual, todos os problemas apontados serão corrigidos antes da fiscalização final. Saliento que se efetuarmos a paralização da execução para ratificar todos os danos identificados o status da obra, dar-se à, como atrasada impactando diretamente na prorrogação de vigência, submissão de reprogramações por necessidade de ajustes de projeto, déficit orçamentário pelo tempo considerando a tabela SINAP utilizada como balizador de preços, dentre outros. Reitero que todos os serviços de retrabalho serão executados antes do ateste de finalização de obra.

Como dito acima, no tópico anterior, ainda não houve o recebimento definitivo da obra, sendo que todos os ajustes serão realizados pela empresa contratada.

Análise do Controle Interno

Apesar da obra ainda encontrar-se em execução, tal evento não afasta a existência dos fatos alegados, já que a prefeitura em nenhum momento refutou o conteúdo das fotos da constatação.

Assim, o registro contido na constatação deve servir de parâmetro para alcance da qualidade necessária à aprovação da obra pela Caixa Econômica Federal, conforme a própria prefeitura ressaltou.

3. Conclusão

Conforme fatos descritos, foram observados problemas de superfaturamento na rede de drenagem e qualidade de execução do serviço questionável. A argumentação utilizada pela Prefeitura Municipal no sentido de que alguns problemas são decorrentes da ação de controle da CGU ter sido realizada durante a execução das obras procede, uma vez que alguns itens de execução podem ser ajustados no transcorrer da obra, tanto no aspecto quantitativo, quanto qualitativo, o que é natural.

Todavia, são registros que devem ser de conhecimento da Caixa Econômica Federal na ocasião da visita para recebimento definitivo do objeto já que retratavam a situação da obra no tempo da realização da ação de controle e devem ser monitorados.

Com relação aos outros temas pesquisados na presente Ordem de Serviço e citados na introdução, não foram observadas outras constatações. A obra encontrava-se muito próxima da sua conclusão.