PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS estados, df e municípios

Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V03° Ciclo

Número do Relatório: 201602517

Sumário Executivo Santo Antônio de Jesus/BA

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Santo Antônio de Jesus/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 das Cidades, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 22 a 26 de agosto 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 – apresentará situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela CGU.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o Relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos

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

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	90985
Índice de Pobreza:	42,87
PIB per Capita:	8.142,94
Eleitores:	56299
Área:	259

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	Educação Básica	3	52.186.198,18
EDUCACAO			
TOTALIZAÇÃO MINIS	3	52.186.198,18	
MINISTERIO DA	Aperfeiçoamento do Sistema	1	159.713,97
SAUDE	Único de Saúde (SUS)		
	Execução Financeira da Atenção	1	Não se Aplica
	Básica		
	Fortalecimento do Sistema Único	1	2.000.000,00
	de Saúde (SUS)		
TOTALIZAÇÃO MINIS	TERIO DA SAUDE	3	2.159.713,97
MINISTERIO DAS	Gestão da Política de	1	1.648.307,36
CIDADES	Desenvolvimento Urbano		
TOTALIZAÇÃO MINIS	1	1.648.307,36	
TOTALIZAÇÃO DA FIS	SCALIZAÇÃO	7	55.994.219,51

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 25 de outubro 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, vinculados aos Ministério da Educação, Saúde e das Cidades, e executados pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA.

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

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

Sobre a execução dos recursos do Pnae, as falhas detectadas pela equipe de fiscalização referiram-se aos controles de estocagem de alimentos e de distribuição. Outrossim, constataram-se fragilidades relacionadas à elaboração de cardápios, notadamente quanto às informações necessárias ao cálculo da cobertura nutricional mínima exigida pela legislação. Acerca dos aspectos qualitativos do programa, apontou-se a necessidade de melhoria no monitoramento da satisfação dos alunos considerando a merenda escolar ofertada pelo Município.

Quanto ao Pnate, foram identificadas irregularidades na licitação e na execução contratual dos serviços de transporte escolar, dentre as quais se destacam a restrição ao certame devido ao não parcelamento dos serviços e a ocorrência de pagamentos irregulares, no valor de R\$10.826,01, em razão de percursos superestimados para transporte de alunos.

Sobre o Fundeb, constatou-se, no que concerne à parcela dos 60%, a acumulação ilícita de cargos públicos por professores vinculados ao Município de Santo Antônio de Jesus/BA, bem como o desvio de finalidade na aplicação dos recursos com o pagamento de profissionais que não preenchem os requisitos legais, seja por exercerem atividades não classificadas como Educação Básica Pública, seja por estarem desvinculados do exercício do magistério, contabilizando, assim, prejuízos no montante de R\$64.537,86 e R\$471.415,198, respectivamente.

Já em relação à Saúde, esta CGU avaliou as ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti, tendo como principais constatações o comprometimento das ações em decorrência de atrasos na distribuição dos inseticidas e da falta da aquisição e da manutenção de equipamentos e materiais destinados ao combate do mosquito vetor. Destaca-se também que as comunidades rurais de Santo Antônio de Jesus/BA não estavam incluídas nessas ações de combate. Contudo, segundo os gestores municipais, o atendimento dessas comunidades será possível quando da realização de concurso público para a contratação de Agentes de Combate às Endemias - ACE, previsto para 2017.

No que se referem às ações de Atenção Básica em Saúde, identificaram-se impropriedades em procedimento licitatório, tais como a restrição de competitividade e prejuízo à transparência pública. Ademais, constataram-se impropriedades de natureza legal na contratação da cooperativa de saúde e a ocorrência de superfaturamento no montante de R\$ 404.806,25. Ressaltam-se ainda falhas na gestão dos recursos, tendo em vista a ocorrência de pagamento fictício de diárias a profissionais e pagamentos indevidos de encargos e impostos, no montante de R\$ 1.674.670,83 e R\$ 256.684,01, respectivamente.

Quanto às ações vinculadas ao Ministério das Cidades, avaliou-se a execução dos recursos transferidos para a obra de uma Unidades de Pronto-Atendimento 24 horas no Município, com relação a qual foram constatados problemas principalmente de ordem estrutural, que inclusive podem afetar a sua viabilidade técnica e funcional.

Por fim, com referência à construção de uma nova Via Estruturante, a Avenida 29 de Maio, constataram-se impropriedades na licitação devido à restrição de competitividade e favorecimento à empresa, além da ausência de execução de rampas, partes integrantes do objeto licitado. Em que pese as fragilidades, não foram identificados sobrepreço ou superfaturamento na contratação.

Ordem de Serviço: 201601957

Município/UF: Santo Antônio de Jesus/BA Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: SANTO ANTONIO DE JESUS PREFEITURA GABINETE DO

PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.732.896,00

1. Introdução

A ação de controle visou verificar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no Município de Santo Antônio de Jesus/BA, que tem como objetivo atender às necessidades nutricionais dos estudantes durante sua permanência em sala de aula, contribuindo, assim, para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes.

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 22 de agosto de 2016 a 26 de agosto de 2016, sobre a aplicação de recursos federais vinculados à Ação de Governo 8744 - Pnae, no montante de R\$ 1.732.896,00, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação.

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

.

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. Cardápios elaborados não contém os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

Fato

Verificou-se que os cardápios apresentados para os exercícios de 2015 e 2016 não continham as informações sobre o *percapita* de cada alimento, discriminados em quantidades, bem como as informações nutricionais e os valores calóricos totais por alimento, conforme as normas presentes na Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, abaixo transcrita:

"§7º Os cardápios, elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, deverão conter informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras. Os cardápios devem apresentar, ainda, a identificação (nome e CRN) e a assinatura do nutricionista responsável por sua elaboração.

§8º Os cardápios com as devidas informações nutricionais de que trata o parágrafo anterior deverão estar disponíveis em locais visíveis nas Secretarias de Educação e nas escolas."

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Os Cardápios foram elaborados de acordo com a resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar — Pnae. Foram encaminhadas as Fichas Técnicas de Preparações referentes aos cardápios dos exercícios de 2015 e 2016. Contendo as seguintes informações: nome da preparação, ingredientes, quantidade percapita, macronutrientes, valor calórico total, percapita de custo, modo de preparo. Mediante o relatório recebido, o setor de Alimentação Escolar, encaminha as mesmas com informações atualizadas, sobre tipo de refeição (eja, creche, fundamental e pré-escola, e mais educação), consistência da preparação e micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras (anexo 2). Vale ressaltar que os cardápios apresentados contêm identificação e o CRN e assinatura do Nutricionista responsável Técnico."

Análise do Controle Interno

Como justificativa à falta dos elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima no cardápio, o gestor apresentou, como exemplos, duas Fichas Técnicas de Preparação relativas a dois itens ofertados nos anos de 2015 e 2016.

Entretanto, a norma presente na Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, estabelece que as informações nutricionais devem estar contidas no próprio cardápio, e, embora seja elaborado a partir das Fichas Técnicas de Preparação, o cardápio e as tais fichas possuem atribuições específicas.

A seguir elencam-se os modelos apresentados na cartilha do Pnae para o cardápio e a Fichas Técnicas de Preparação.

EXEMPLO	FNE Ministério da Educação PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA							REZA						
SECRETARIA (MUNICIPAL/ESTADUAL) DE EDUCAÇÃO DE (MUNICÍPIO/ESTADO) PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE														
			C	ARDÁP	IO PRÉ	-ESCOLA	(4-5 ANC	OS)						
					Mai	ço/2014								
	2ª FEIRA 24/3		3º FEIRA 4º FEIRA 25/3 26/3			5ª FEIRA 27/3		6ª FEIRA 28/3		m				
Lanche Manhã 8h	Mingau de milho													EXEMPLO
Almoço 11h	Carne seca	branco com jerimui iabo sa: Laranja	m											O
		CHO (g)	PTN (g)	LPD (g)	FIBRAS (g)	Vit. A (mcg)	Vit. C (mg)	Ca (mg)	Fe (mg)	Mg (mg)	Zn (mg)	Na (mg)		
Nome, número do CRN e assinatura do nutricionista. Foto – Modelo de cardápio – Cartilha Pnae - FNDE								ista.						

FICHA TÉCNICA DE PREPARO - CARDÁPIO PRÉ-ESCOLA (4-5 ANOS)														
NOME DA PREPARAÇÃO: Arroz branco COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL														
INGREDIENTES	PB (g)	PL (g)	FC	CUSTO UNITÁRIO R\$	KCAL SIGN THE SIGN TH							Na (mg)		
Arroz branco	25	25	1	0,06										
Óleo de soja	1	1	1	0,003										
Alho	1,08	1	1,08	0,01										
Sal	1	1	1	0,002										
		1	OTAL	0,075										
MODO DE PREPARO: Lave o arroz, escorra e deixe secar. Aqueça o óleo e refogue o alho. Acrescente o arroz e deixe refogar por alguns minutos mexendo bem. Adicione a água fervente e o sal. Deixe cozinhando, em fogo médio, por aproximadamente 20 minutos, ou até o arroz ficar seco e soltinho. Sirva a seguir.														
Nome, número do CRN e assinatura do nutricionista.														

Quanto à ressalva apresentada pelo gestor sobre à presença da identificação e assinatura do Nutricionista no cardápio, ressalta-se que a constatação apresentada nesta fiscalização se refere especificamente à ausência das informações nutricionais e os valores calóricos totais por alimento no cardápio.

2.1.2. Armazenamento inadequado dos gêneros alimentícios.

Fato

Em visita à Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar, verificou-se uma precária infraestrutura no armazenamento dos gêneros alimentícios. Foram constatadas as seguintes irregularidades, conforme registros fotográficos:

- 1. Piso bastante envelhecido e com rachaduras, dificultando a limpeza adequada e com buracos, permitindo a entrada de insetos e roedores.
- 2. Cobertura do teto com mofo devido a umidade e possível infiltração.
- 3. Alimentos postos diretamente no chão ou em prateleiras encostadas na parede, caixas de alimentos empilhados até o teto e paletes em péssimo estado de conservação.
- 4. Condições higiênico-sanitárias precárias, com pisos e paredes bem sujos e pia sem sabão para a higienização das mãos.



Foto – Armazém central - Cobertura com mofo devido a umidade e possível infiltração, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.

Foto – Armazém central - Alimentos postos diretamente no chão, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.



Foto – Armazém central - Piso com buracos permitindo a entrada de insetos e roedores, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.



Foto — Armazém central - Alimentos empilhados até o teto e encostados na parede, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.



Foto — Armazém central - Paletes, em péssimo estado de conservação, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.



Foto – Armazém central - Pisos e paredes bem sujos, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Como citado anteriormente, a Central de Abastecimento de Merenda não estoca alimentos. Portanto, a infraestrutura da Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar, apesar das irregularidades, até o presente momento não houve nenhuma ocorrência em perdas de alimentos."

Análise do Controle Interno

O gestor novamente argumenta que não existe a estocagem de alimentos e que a Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar é responsável apenas pelo recebimento e distribuição dos produtos, e que nenhum alimento fica ali estocado.

Entretanto, os fatos apresentados evidenciam que existe uma atividade de logística (recebimento e distribuição) executado pelo Setor de Merenda Escolar, como também o armazenamento de gêneros alimentícios dentro da Central.

O gestor argumenta ainda que, apesar das irregularidades, não houve nenhuma ocorrência em perdas de alimentos. No entanto, não ter ocorrido perda de alimentos não afasta o risco de contaminação.

Também não foi apresentada qualquer comprovação de correção das irregularidades apontadas quanto à armazenagem dos gêneros alimentícios.

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. Baixo índice de aceitabilidade da alimentação escolar disponibilizada no exercício de 2016.

Fato

No relatório do teste de aceitabilidade da Alimentação Escolar nas escolas municipais de Santo Antônio de Jesus do ano letivo de 2016, verificou-se que o resultado de aceitabilidade foi de 33%, utilizando-se a escala hedônica facial. O resultado apontou baixa aceitação na amostra escolhida, que foram as turmas de 6° a 8° ano do Ensino Fundamental II do turno matutino.

Informa-se que o índice de aceitabilidade aceitável deve ser de, no mínimo, 90% para a metodologia de Resto Ingestão, ou de 85% no caso de utilização da Escala Hedônica, conforme §6º do art. 17 da Resolução nº 26/2103.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 103/2016 de 25 de outubro de 2016, a prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Sobre o relatório citado generalizando o baixo índice de aceitabilidade da Alimentação Escolar no exercício de 2016, vale ressaltar, que o mesmo na metodologia cita a aplicabilidade do teste somente em uma escola do município, da zona urbana, no período matutino, nas turmas do 6°, 7° e 8° anos do ensino fundamental II. Sendo assim, a amostra de 111 alunos participantes não traduz a totalidade da opinião dos alunos matriculados na rede de ensino municipal. O relatório do teste de aceitabilidade apresentada, um importante resultado para o setor de alimentação, não podendo ser descartado, onde no gráfico 2, apresenta uma relação de preparações que são ofertadas na alimentação escolar de maior e menor preferência, dada em % pelos alunos do 6°, 7° e 8° ano de uma escola municipal de Santo Antônio de Jesus, BA, 2016. Como resultados de menor preferência 55,29% para sopa, que explica o resultado do referido teste, onde o cardápio do dia era sopa de legumes. Esse resultado de menor preferência por sopa de legumes pode ajudar nas modificações para posteriores mudanças do cardápio dessa faixa etária, se constatado em outras escolas com alunos da mesma faixa etária."

Análise do Controle Interno

Na resposta apresentada, o gestor justifica que a amostra utilizada no teste de aceitabilidade não traduz a totalidade da opinião dos alunos matriculados. Entretanto, é de competência da Nutricionista do município o planejamento e a definição da metodologia de aplicação do teste de aceitabilidade.

De acordo com o art. 17 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, o Nutricionista é responsável por todas as etapas da aplicação do teste de aceitabilidade, desde o planejamento até o resultado final, e especifica ainda, no parágrafo 6º, que: "O índice de aceitabilidade deve ser de, no mínimo, 90% para Resto Ingestão e de 85% para Escala Hedônica."

Na conclusão apresentada no Relatório do Teste de Aceitabilidade o Nutricionista afirma que:

"O valor encontrado em relação a aceitação da alimentação escolar neste estudo está bem abaixo do que é esperado, demonstrando a necessidade de identificação dos motivos que levaram a este resultado. Isto permite a realização de trabalhos visando a melhoria ou modificação de estratégias na alimentação escolar, associados a atividades de educação nutricional com os alunos"

Neste sentido o gestor não apresentou qualquer providencia visando sanar a baixa aceitabilidade levantada, como a substituição dos itens rejeitados, aplicação de novos testes de aceitabilidade e ampliação da amostra com a realização de testes em outras turmas.

A aceitação de um alimento pelo aluno é o principal fator para determinar a qualidade do serviço prestado pelas escolas, referente ao fornecimento da alimentação escolar.

2.2.2. Controle de estoque da merenda escolar inadequado.

Fato

Na Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar funciona também o Setor de Merenda Escolar, responsável pelo controle sobre o recebimento, armazenagem e distribuição dos itens que compõem a merenda escolar adquirida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae.

De acordo com a documentação apresentada pela Secretaria de Educação e mediante inspeção realizada pela equipe de fiscalização da CGU, no dia 23 de agosto de 2016, verificou-se que o controle sobre os gêneros alimentícios é realizado apenas em dois momentos: a) no recebimento dos itens entregues pelo fornecedor, quando é feita uma conferência das quantidades recebidas com quantidades presentes em um recibo de entrega preparado pela empresa fornecedora; b) na entrega dos itens para o preparo das merendas às escolas.

Sobre este último controle, foram apresentadas pela Secretaria de Educação, diversos recibos de entregas, por escola, onde consta uma tabela com todos os itens a serem entregues, as quantidades e as diferentes datas das entregas. Ocorre que, em diversos destes recibos, o atesto do responsável pelo recebimento na unidade escolar ocorre apenas na data da primeira remessa de alimentos, conforme exemplo abaixo, ficando as demais entregas sem qualquer comprovação formal do recebimento.

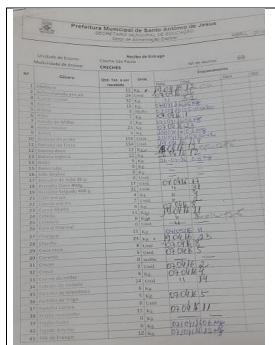


Foto – Recibo de entrega de alimentos, creche São Paulo, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016, página 1.

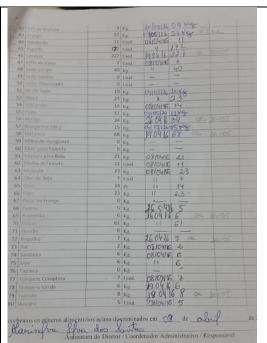


Foto – Recibo de entrega de alimentos, creche São Paulo, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016, página 2.

Essa sistemática adotada pela Prefeitura não consegue fornecer as informações consolidadas de saldo de alimentos em estoque e as movimentações de entrada e saída de produtos, o que ficou evidenciado durante a inspeção realizada pela equipe de fiscalização ao Setor de Merenda, que não conseguiu apresentar essas informações em consultas ágeis a partir de seus controles gerenciais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 103/2016 de 25 de outubro de 2016, a prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"A Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar retifica que é responsável pelo recebimento e distribuição dos itens licitados para o Programa Nacional de Alimentação Escolar — PNAE. Pois após o recebimento dos gêneros alimentícios os mesmos são liberados por modalidades, não ficando assim estocado esses produtos no depósito de Alimentação Escolar. Sobre os recibos de entrega por unidade escolar, foram acrescentados mais três espaços para atesto do recebimento das remessas de gêneros posteriores, conforme exemplo em anexo 3."

Análise do Controle Interno

Na justificativa o gestor argumenta que não existe a estocagem de alimentos e que a Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar é responsável apenas pelo recebimento e distribuição dos produtos e que nenhum alimento fica ali estocado.

Entretanto, os fatos apresentados pela equipe de fiscalização evidenciam uma atividade de logística (recebimento e distribuição), executado pelo Setor de Merenda Escolar, e que também existe o armazenamento de gêneros alimentícios dentro da Central, conforme podese verificar nas fotos a seguir.





Foto – Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar – Frente do galpão, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016. Foto — Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar — Parte interna do galpão, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.



Foto – Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar – Setor de Merenda Escolar, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.



Foto — Central Municipal de Abastecimento de Alimentação Escolar — Setor de Merenda Escolar — Sala, Santo Antônio de Jesus-BA, 23 de julho de 2016.

Sobre a fragilidade verificada nos recibos de entregas dos itens às escolas, o gestor informou que modificou o formulário incluindo mais três espaços para atesto do recebimento das remessas de gêneros posteriores e apresentou o novo modelo em anexo à esta justificativa.

Não obstante as modificações ora informadas no controle das entregas às escolas, evidenciam-se as fragilidades detectadas no período da análise.

3. Conclusão

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos Pnae no Município de Santo Antônio de Jesus/BA:

- a) Cardápios elaborados não contém os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação;
- b) Controle de estoque da merenda escolar inadequado;
- c) Baixo índice de aceitabilidade da alimentação escolar disponibilizada no exercício de 2016;
- d) Condições inadequadas de armazenamento da merenda escolar.

Diante do exposto, conclui-se que as fragilidades na execução do Pnae constatadas pela equipe de fiscalização relacionaram-se aos controles de estocagem de alimentos e de distribuição, bem como os aspectos qualitativos do programa, associados à elaboração de cardápios e ao monitoramento da satisfação dos alunos diante da merenda escolar ofertada pelo município.



Ordem de Serviço: 201602069

Município/UF: Santo Antônio de Jesus/BA **Órgão**: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: SANTO ANTONIO DE JESUS PREFEITURA GABINETE DO

PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.033.744,71

1. Introdução

A ação fiscalizada destina-se a garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

A ação de controle visou avaliar a execução, pelo Município de Santo Antônio de Jesus/BA, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) do Ministério da Educação, tendo em vista a transferência de recursos no montante de R\$1.033.744,71 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE àquele município, no período de 1º de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 26 de agosto de 2016 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 2030 — Educação Básica / Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica.

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

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por 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. Pagamentos irregulares com recursos do Pnate, no valor de R\$ 10.826,01, decorrentes de percursos superestimados.

Fato

A Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA, em decorrência do Pregão Presencial nº 003/2015, celebrou o Contrato nº 270/2015, em 2 de março de 2015, com a empresa Sampaio & Sampaio Locadora de Veículos Ltda. EPP (CNPJ 08.603.238/0001-13), com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2015 e valor de R\$ 3.829.792,20, sendo 18,0% oriundos de recursos do Pnate e 20,5% do Fundeb.

Constitui objeto do contrato a locação de veículos para o transporte de estudantes da rede municipal de educação.

O contrato foi alterado, em 29 de dezembro de 2015, pelo seu 1º Termo Aditivo, que estendeu o prazo de vigência em 120 dias. Nova alteração foi providenciada, por meio do 2º Termo Aditivo, de 28 de abril de 2016, que prorrogou em mais 120 dias a vigência do Contrato 270/2015. Os preços referentes aos serviços prestados não foram modificados.

Previamente aos trabalhos *in loco*, foi obtida a relação atualizada dos roteiros utilizados para o transporte escolar.

Em 25 de agosto de 2016, a equipe de fiscalização da CGU realizou inspeção física para medição, por amostragem, acompanhada por preposto da Secretaria de Educação do Município, em três roteiros entre os realizados para transporte escolar. Esses roteiros estão listados no quadro a seguir:

Quadro – Roteiros amostrados para medição – dados do gestor municipal.

Trecho	Percurso (Km)	Ponto de partida	Ponto de chegada	Turno	Nº de alunos
R60	92	Roda D'água	Sede do município	Matutino	42
R75	89	Cocão	Sede do município	Matutino / Vespertino	46
R128	48	Roda D'água	Sede do município	Noturno	43

Fonte: Processo Administrativo nº 346/2015 - Pregão Presencial nº 003/2015; Ofício/Gabinete nº 268/2016.

A seguir, são detalhados os deslocamentos realizados em cada um desses roteiros:

a) R60 - Roda D'água / Camaçari / Baixa do Morro / Vila Bonfim / 53 / SAJ / Origem:

Roteiro executado em ônibus (Mercedes Benz - placa MPI 5439).

O deslocamento se dá de Roda D'água à sede do município, pela manhã, com retorno ao povoado depois das aulas.

b) R75 – Cocão / Canta Galo / Mina do Sapé / 53 / SAJ / Origem (2 linhas):

Veículo utilizado: Ônibus Mercedes Benz (placa KNU 1996).

O ônibus desloca-se de Cocão para a sede do município (linha 1 - Canta Galo / Mina do Sapé / 53), pela manhã, retornando pelo mesmo caminho ao final das aulas matutinas; durante a volta, enquanto os alunos do turno matutino descem do ônibus os alunos do turno vespertino tomam a condução, e o veículo retorna à sede pela linha 2, depois de passar pelo povoado de Cocão, utilizando a rodovia BA245. Ao final do dia, o ônibus retorna a Cocão, novamente pela linha 1.

c) R128 – Roda D'água / Morro / Boa Vista / SAJ / Origem:

Roteiro executado pelo ônibus Mercedes Benz – placa BWS 2000.

O veículo desloca-se uma vez nesse roteiro (ida e volta).

Foram verificadas diferenças significativas entre a medição realizada pela CGU e os valores registrados na planilha vinculada ao edital da licitação e ao contrato. Essas diferenças estão demonstradas no quadro a seguir:

Tabela – Divergências verificadas nos percursos

Trecho	Distância medida (km)	Desloca- mentos / dia	Percurso medido (km/dia)	Percurso pago (km/dia)	Diferença (km/dia)	Diferença (%)	
R60	27,0	2	54,0	92,0	38,0	41,30	
	18,3 (linha1)	3	54,9		15,2	17,08	
R75	18,9 (linha 2)	1	18,9	89,0			
	Total do roteiro		73,8			1	
R128	19,6	2	39,2	48,0	8,8	18,33	
	To	tais	229,0	62,0	27,07		

Fonte: Medições realizadas em 25 de agosto de 2016; Processo administrativo nº 346/2015.

Uma vez que os roteiros acima não se alteraram durante a execução do referido contrato, conforme a relação atualizada dos roteiros fornecida pela Prefeitura Municipal, os dados demonstrados no quadro anterior foram considerados para cálculo do prejuízo aos cofres públicos com os pagamentos efetuados a maior, conforme a tabela a seguir:

Tabela – Prejuízo com roteiros superestimados, no período 2015/2016

Trecho	Diferença (Km/dia)	Diferença (R\$/dia) ⁽¹⁾
R60 – Roda D'água - SAJ	38,0	147,44
R75 – Cocão – SAJ	15,2	58,98
R128 – Roda D'água - SAJ	8,8	34,14
Prejuízo diário com os três rote	iros (R\$)	240,56
Prejuízo total com os três roteiro	os ⁽²⁾ (R\$)	65.672,88

⁽¹⁾ Preço de R\$ 3,88/Km, igual nos três roteiros;

Fonte: Cálculos decorrentes das medições realizadas em 25 de agosto de 2016; Calendários escolares de 2015 e 2016.

O prejuízo para a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus com o pagamento para a empresa Sampaio & Sampaio, no período 2015/2016, por serviços não prestados nos três roteiros superestimados, foi de R\$ 65.672,88.

⁽²⁾ Considerando-se 273 dias letivos, a partir de março de 2015 até junho de 2016.

Uma vez que os roteiros medidos representam 4,64% da quilometragem total orçada, o prejuízo no âmbito do contrato pode ser ainda maior.

Para as despesas relativas ao transporte escolar no município, foram alocados, pela Prefeitura Municipal, recursos das fontes "Recursos Próprios 25%", "Transferência do FNDE", "Recursos do Fundeb 40%" e "Salário Educação". Os pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 270/2015 oriundos das fontes Pnate e Fundeb 40% estão demonstrados na tabela a seguir:

Tabela – Pagamentos do Contrato nº 270/2015 – Pnate/Fundeb 40%

Ano	PNATE (R\$)	FUNDEB 40% (R\$)		
2015	643.867,55	842.596,00		
2016	218.042,69	280.000,00		
Total	861.910,24	1.122.596,00		

Fonte: Sistema Integrado de Gestão e Análise do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (SIGA/TCM); Extratos da conta corrente vinculada ao Pnate no período de janeiro/2015 a junho/2016; Relações de pagamentos à conta do Fundeb 40% no período 2015/2016.

Considerada a diferença entre as distâncias utilizadas no contrato 270/2015 e as medições feitas pela equipe de fiscalização, o prejuízo efetivo com recursos do Pnate e Fundeb 40%, no período de março de 2015 a junho de 2016, foi calculado conforme a tabela a seguir:

Tabela – Prejuízo – Fontes Pnate e Fundeb 40%

Fonte	Total de pagamentos (R\$)	Parcela ref. roteiros medidos ⁽¹⁾ (R\$)	Parcela ref. superfatura- mento ⁽²⁾ (R\$)
Pnate	861.910,24	39.992,64	10.826,01
Fundeb 40%	1.122.596,00	52.088,45	14.100,34
Total	1.984.506,24	92.081,09	24.926,35

⁽¹⁾ Equivalente a 4,64% da quilometragem total;

Fonte: Medições realizadas em 25 de agosto de 2016; SIGA/TCM; Extratos e pagamentos referentes ao Pnate e Fundeb 40%.

Dessa forma, foram obtidos os valores de R\$ 10.826,01 e R\$ 14.100,34 de superfaturamento, referentes às fontes Pnate e Fundeb, respectivamente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016, o Gestor apresentou os seguintes argumentos:

"Esclarecemos que houve um erro na medição das rotas citadas, a partir das informações do preposto da Secretaria Municipal de Educação, uma vez que, o processo de licitação reza que o ponto de partida das referidas rotas deve ser da sede do município, de acordo com croqui em anexo (doc. 1, 1.2 e 1.3). Portanto, informamos que a saída dos veículos está

⁽²⁾ Equivalente a 27,07% da quilometragem medida;

centralizada na Praça Pirajá com destino as localidades da zona rural do município. Conforme tabela abaixo:

ROT A	PERCURS O MEDIDO CGU	PERCURS O AFERIDO PELA Diretoria de Transportes / Sec. Educação	PERCURS O PAGO (Km/dia)	ITINERÁRIO (INÍCIOXFI M)	TURNO	N° DE ALUNO S
R 60	54	(KM/dia) 97,4	92	Sede x Roda D'Água x Sede	Matutino	42
R 75	73,8	122,8	89	Sede x Cocão x Sede	Matutino/vesperti no	46
R 128	39,2	83,2	48	Sede x Roda D'Água	Notumo	43

Assim, as rotas acima mencionadas perfazem os roteiros abaixo descritos:

Rota 60 (doc. 1.3) - o veículo sai da Praça Pirajá (sede do Município) com destino a Roda D'água perfazendo o roteiro descrito: Praça Pirajá/Travessa 15 de Novembro/ Avenida Luiz Viana/ Avenida Juracy Magalhães/ Avenida Heitor Lirio de Melo/ Ba001/ Povoado de Fátima/ Vila Bonfim/ Cruzeiro do Riachão/ Baixa do Morro/ Roda D'Água/ Povoado de Camaçari.

Rota 75 (doc. 1.2) - o veículo sai da Praça Pirajá com destino ao Cocão perfazendo o roteiro descrito: Praça Pirajá/ Avenida Luiz Argolo/ Rua Prudente de Morais/ Praça São Benedito/Ba 001/ Povoado de Fátima/ Canta Galo/ Pela Porco/Cocão/ Rio da Trempe

Rota 128 (doc. l) - o veículo sai da Praça Pirajá com destino a a Roda D'água perfazendo o roteiro descrito: Praça Pirajá/ Estádio Municipal/ Rua Machado Bitencourt/ Avenida Esperança - Maria Preta/ Boa Vista/ Pau do Besouro/ Jueirana/ Alto do Morro/ roda D' Agua/ Povoado de Camaçari.

Embora o quantitativo de quilometragem apresentado na planilha do processo de licitação seja menor, a Empresa Sampaio & Sampaio vem prestando serviço para o qual foi contratada, e atendendo a demanda apresentada no transporte escolar dos educandos. Ressaltamos ainda que, os pagamentos foram realizados após o atesto das notas pelo fiscal do contrato, conforme a cláusula 7.4 do contrato no 270/2015 que trata da efetuação do pagamento nos preços e nas condições pactuadas no presente instrumento, mediante apresentação de Relatório e Nota Fiscal/Fatura, devidamente atestada pelo Fiscal do Contrato juntamente com Supervisor da Prefeitura Municipal."

Análise do Controle Interno

O Gestor alega que as informações prestadas pelo preposto indicado pela Prefeitura levaram a erro na medição das rotas pela equipe de fiscalização. Haja vista tal afirmação, é necessário considerar o seguinte:

- 1. Foi solicitada à Prefeitura Municipal a disponibilização de preposto detentor de conhecimento acerca dos roteiros do transporte escolar.
- 2. O trajeto percorrido em cada roteiro seguiu as instruções do preposto da Secretaria de Educação, que afirmou conhecer os percursos selecionados.
- 3. As rotas medidas tomaram como ponto de partida o prédio da Secretaria de Educação do município, conforme afirmação do preposto de que é dali que se originam todos os roteiros da planilha.
- 4. Os cálculos feitos pela equipe de fiscalização levaram em conta o retorno ao ponto de partida, com exceção da rota R75 Cocão/SAJ, para a qual se considerou a saída a partir da Secretaria e o retorno até em frente ao prédio do Centro Territorial de Educação Profissional CETEP de Santo Antônio de Jesus (informado pelo preposto como o principal
- CETEP de Santo Antônio de Jesus (informado pelo preposto como o principal estabelecimento de ensino servido pelo roteiro em questão), em vista da distância desse estabelecimento até o centro da cidade.
- 5. Não houve referência, de parte do preposto, a qualquer outro logradouro ou endereço, a exemplo da Praça Pirajá informada pelo Gestor em sua manifestação.

Considerados esses fatos, é necessário registar que a conduta da Prefeitura Municipal, não respondendo à demanda da CGU na forma como solicitado formalmente, pode representar obstrução aos trabalhos do controle interno, situação que afronta a legislação correlata, de acordo com o art. 26, caput e § 1°, da Lei 10.120/2001.

Quanto à medição apresentada pelo Gestor, esta apresenta diferenças significativas em relação à medição feita durante a fiscalização e à própria medição do edital, sendo tais diferenças concernentes em grande parte a dois trechos, um da sede para a área rural (inicial), e outro de volta (final), sem alunos dentro do veículo, que não estão previstos no edital nem foram informados pelo preposto da Secretaria. A tabela a seguir demonstra as diferenças referidas:

Tabela – Diferenças entre as medições de roteiros de transporte escolar

	3	3	1		
ROTA	PERCURSO	PERCURSO	PERCURSOS	DIF. A / C	DIF. B / C
	EDITAL (A)	MEDIDO	MEDIDO	(%)	(%)
		CGU (B)	DIRETORIA		
			(C)		
R60	92	54	97,4	5,4	43,4
R75	89	73,8	122,8	33,8	49
R128	48	39,2	83,2	35,2	44

Fonte: Processo administrativo 346/2015; Ofício GAB nº 103/2016.

Os croquis disponibilizados pela Prefeitura Municipal, em sua resposta, não foram inseridos no processo administrativo, nem os referentes aos demais roteiros. Também, a equipe de fiscalização não teve acesso a eles durante os trabalhos de campo. Por conseguinte, tais documentos não foram validados pela equipe de fiscalização, não tendo a condição de confrontar os dados constantes do Termo de referência vinculado ao Edital de licitação, bem como os achados de fiscalização decorrentes da medição *in loco*, com o acompanhamento do preposto.

A planilha com roteiros vinculada ao edital da licitação define as localidades de Roda D'Água, Cocão e Roda D'Água, novamente, como o início dos roteiros R60, R75 e R128, respectivamente, localidades para as quais retornam os veículos após chegarem à sede do Município (trecho SAJ/Origem).

Diferentemente, o gestor informou, mediante os croquis, que o motorista realizaria o mesmo percurso, ida e volta, duas vezes, considerando que partiria da área urbana sem nenhum aluno para buscá-los na área rural. E, ao final das aulas, voltaria com o veículo vazio da área rural para guardá-lo na sede, localizada na zona urbana.

Desse modo, o roteiro informado pelo gestor contabilizaria o dobro da quilometragem necessária, ocasionando também despesas com recursos humanos e materiais que contrariariam o princípio da Eficiência, imprescindível em termos de uma boa aplicação de recursos públicos.

Além disso, verificou-se que os três motoristas dos roteiros medidos residem na zona rural do Município, dois deles em localidades contíguas à origem dos respectivos roteiros, e o terceiro, na própria localidade de onde se origina a rota.

Tais fatos corroboram a ocorrência de pagamento de quilometragem superior à medida *in loco*, nos roteiros informados, o que configura superfaturamento por sobrepreço, no âmbito do Pregão 003/2015 da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA.

2.2 Parte 2

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

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. Restrição à concorrência em virtude de não parcelamento de objeto de natureza divisível.

Fato

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA realizou os Pregões Presenciais nº 004/2014 e nº 003/2015, em 14 de fevereiro de 2014 e 20 de fevereiro de 2015, respectivamente, para contratação de serviço de transporte escolar para a rede de ensino do município. Os referidos pregões resultaram nos contratos nº 346/2014, no valor de R\$ 2.689.621,60, e nº 270/2015, no valor de R\$ 3.829.792,20, envolvendo recursos do Pnate na ordem de R\$ 1.000.000,00 e 1.503.000,00, respectivamente, além de recursos do Fundeb.

Constatou-se que o objeto das licitações poderia ser dividido sem prejuízo para o conjunto e sem perda de escala. O Gestor municipal, no entanto, não previu a adjudicação por item, optando por definir o critério de menor preço global para o julgamento. Tal fato pode ter resultado na não participação de licitantes que, embora não dispusessem de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam fazê-lo com relação a um item ou um lote deles.

O transporte escolar se caracteriza normalmente por uma quantidade grande de rotas, interligando povoados, distritos ou fazendas, às vezes de difícil acesso, com escolas localizadas tanto na sede do município quanto na própria região rural. Costumam ser dezenas de roteiros, em mais de um turno, com o uso de um grande número de veículos de diversos tipos.

A utilização do parcelamento do objeto seria, no caso, a opção correta, com a licitação de vários lotes, por roteiro ou grupo de roteiros, dando ao certame maior amplitude de participantes (associados, cooperados ou em empresa) e obtendo, como resultado, economia e eficiência. A licitação em lote único, nesse caso, pode restringir a competição, ainda que acorra ao certame um número grande de interessados/licitantes. A divisão do objeto permite que ocorra uma disputa para cada lote, em função das características específicas do lote e do licitante interessado, incrementando a concorrência e o potencial de economia.

No Pregão 004/2014, 22 empresas participaram da disputa; 21 foram eliminadas, restando uma empresa apenas, que executou um serviço de valor vultoso por um preço que poderia ser menor, se mais de uma, dentre tantas interessadas, pudesse executá-lo. No Pregão 003/2015, por sua vez, somente três empresas acorreram à licitação, cuja disputa e negociação resultaram em uma economia de tão somente 1,98% em relação ao preço de referência.

O TCU possui entendimento no sentido de que, de acordo com a Lei nº 8.666/93, o parcelamento de objeto de natureza divisível é, em regra, obrigatório, havendo a necessidade de se justificar sua não utilização. Os Acórdãos nºs 159/2003, 618/2006, 325/2007, 608/2008, 2.875/2008 e 3.006/2008, todos do Plenário, corroboram esse julgamento e a Súmula nº 247 o consolida:

"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."

Dessa forma, o critério de licitação por lote único, em que se faz necessário que a proposta do licitante englobe todo um objeto que poderia ser executado por mais de uma empresa, não é a regra, sendo sempre preferível a execução parcelada, desde que resulte em vantagem para a Administração.

Mesmo assim, conforme o entendimento do TCU, a motivação técnica ou econômica para a opção feita, se registrada nos autos do processo de licitação pela Prefeitura Municipal, poderia esclarecer a vantagem em se contratar uma empresa apenas. O Gestor municipal, contudo, não justificou formalmente a decisão de não dividir o objeto.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor municipal se manifestou da seguinte forma:

"A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus promoveu os procedimentos licitatórios 004/2014 e 003/2015 optando pela definição do critério de menor preço global para julgamento. Convém informar que o procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial no 004/2014, como bem registrado na referida Ordem de Serviço, houve uma participação de número considerável de 22 empresas interessadas em participar do referido certame, porém, por deixar de atender à diversas regras editalícias, foram desclassificadas pela aplicação do artigo 48, I da lei federal no 8.666/93.

No procedimento licitatório Pregão Presencial no 003/2015, foi realizado na mesma modalidade, resultando em uma economia de 1,98% de um quantum considerável.

A administração municipal entendeu que para a gestão e fiscalização da execução dos serviços de transporte de alunos em 182 lotes ou roteiros individuais, levaria a dificultar na execução dos referidos serviços, da responsabilização e substituição imediata de veículos em caso de quebra ou sinistro, gerenciamento individualizado de cada roteiro e/ou lote, exigiriam de mais apoio administrativo e de pessoal em diversos pontos do Município e em horário variados do dia, inclusive no período noturno.

Os referidos procedimentos licitatórios foram elaborados, levando em consideração as informações e dados técnicos constates do termo de referência inicial oriundo do procedimento administrativo inaugural da Secretaria Municipal de Educação, conforme o artigo 3º da lei federal no 10.520/02.

Ambos procedimentos licitatórios foram exautivamente analisadas mensalmente pela Inseptoria Regional do órgão de Contas (TCM/BA), reiterada pelos Analistas do Gabinete do respectivo Relator das contas anuais, julgadas e aprovadas sem ressalvas quanto a legalidade do certame e sua execução."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA informa, em sua manifestação, que o parcelamento dos serviços de transporte escolar em 182 lotes ou roteiros individuais dificultaria a execução dos referidos serviços, demandando um maior suporte administrativo e de pessoal.

Alerta-se para o fato de que a divisão do objeto da licitação em tantos lotes individuais quantos são os roteiros do transporte escolar não é a única alternativa à utilização de lote único. O parcelamento do objeto em alguns poucos lotes de roteiros agrupados geograficamente ou em função do tipo de veículo a ser utilizado, como exemplo, já apresentaria vantagens, no sentido da promoção da competitividade, tarefa preconizada pelo Tribunal de Contas da União.

Ressalta-se que o gestor licitou lote único sem estudo acerca do número de possíveis lotes, bem como sem a avaliação dos custos necessários, de modo que não se pode acatar a manifestação apresentada quanto à necessidade da utilização de mais recursos humanos para o gerenciamento de lotes adjudicados a prestadores de serviços distintos.

Ademais, o registro de que o parcelamento seria inviável, se feito nos autos, tornaria mais claro o processo, conformando-se ao Princípio da motivação, fundamental à atividade administrativa.

Era cabível e imprescindível a justificativa formal do gestor, nos autos no processo administrativo, para a decisão gerencial de não parcelar o objeto.

2.2.2. Exigência injustificada de apresentação de atestado de visita técnica.

Fato

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA incluiu, nos editais dos Pregões Presenciais nºs 004/2014 e 003/2015, para efeito de habilitação para participar das respectivas licitações, exigência de apresentação de atestado de visita técnica, a ser realizada apenas pelo responsável legal da licitante, "devendo a mesma ser agendada [...] com a Secretaria Municipal de Educação [...]" (Itens 19.1 e 20.1 do Termo de referência - anexo I do Edital de licitação dos Pregões 004/2014 e 003/2015, respectivamente).

No Processo administrativo relativo ao Pregão Presencial 004/2014, foi constatada a existência de treze atestados de vistoria com datas de realização coincidentes, sendo onze do dia 11 de fevereiro de 2014, um do dia 12 e três do dia 13 do mesmo mês.

Verificou-se ainda, no Processo administrativo referente ao Pregão 003/2015, a existência de um documento denominado "Relação das empresas que fizeram visita técnica do transporte escolar" (fls. 278-279 do processo), onde estão registradas as datas de visita de onze empresas interessadas na licitação. Dessas empresas, sete realizaram a visita durante os dias 10, 11 e 12 de fevereiro de 2015, enquanto quatro o fizeram no período de 11 a 13 do mesmo mês.

A regra se mostrou ainda mais restritiva à concorrência, no âmbito do Pregão 003/2015, visto que nesse certame, conforme o item 20.1.2 do Termo de referência, os atestados de vistoria seriam emitidos apenas para aqueles interessados que tomassem conhecimento de todas as rotas (grifo nosso)

A jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra ou serviço objeto do certame, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes.

Ao definir a obrigatoriedade de realização de visita técnica, a Administração Municipal fez uso de exigência condenada pelo Tribunal de Contas da União. A referida exigência caracteriza frustração ao caráter competitivo do certame.

Manifestação da Unidade Examinada

A Lei de Licitações autoriza que a Administração exija a realização de visita técnica pelo licitante como requisito de qualificação. Isso se afere a partir da leitura do art. 30, inciso III da Lei nº 8.666/93, que dispõe: "a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: (...) III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e. quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação."

Acerca da finalidade da realização de visita técnica - também chamada de visita prévia - o Tribunal de Contas da União, no Acórdão no 4.968/2011 - Segunda Câmara, assim se manifestou: "A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam repetir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais. 11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o

exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de "tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto"

Em nenhum momento tal medida foi regramento do edital, com fito de limitar o universo de competidores, uma vez que na referida oportunidade é disponibilizado o conhecimento dos roteiros em suas características reais e que iram (sic) ser vivenciadas diariamente pelo executante do contrato a logo do ano letivo, evitado assim, questionamentos ou possíveis discordâncias quanto aos referidos roteiros, suas peculiaridades geográficas, tipo de estradas, tipo de veículo a ser utilizado, relevo a ser diariamente percorrido, em diversas situações climatológicas ao longo da execução do contrato.

A visita técnica, em razão das peculiaridades da execução da prestação do serviço, não exigiu a presença de técnicos, mas de um preposto com poderes de representar a empresa interessada naquela oportunidade e registrar as referidas peculiaridades, proporcionando as empresas interessadas, por iniciativa própria, providenciassem o agendamento de dia e horário para realização do procedimento, evitando o engessamento da realização do procedimento pela designação de um único dia e horário para sua realização e também para evitar a possibilidade que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame.

Por todo o exposto, entendemos que a visita técnica para o objeto dos reportados procedimentos licitatório atende a finalidade e o interesse público de oportunizara as empresas interessas melhor aquilatar a composição de custo de acordo com o cenário de adversidades e peculiaridades de executar os referidos roteiros licitado. Entendemos ainda que de forma alguma houve restrição a competitividade, tendo em vista que o edital se encontra publicado na sua integralidade no Diário Oficial do Município e com a indicação de livre agendamento para a realização do procedimento.

Análise do Controle Interno

A marcação de visita técnica resultou, no âmbito do Pregão Presencial 004/2014, na concentração de onze empresas num mesmo dia de visita, além de três outras, dois dias depois. No âmbito do Pregão 003/2015, em cujo processo administrativo fica registrado que as empresas utilizaram três dias cada uma para percorrer os roteiros, onze empresas realizaram as visitas em quatro dias consecutivos.

A visita técnica exigida pelo Gestor nos dois pregões permitiu a concentração dos representantes num mesmo momento e infringiu a jurisprudência do TCU, uma vez que possibilita aos participantes do certame tomarem conhecimento sobre os demais. Considerada imprescindível a visita técnica, as condições de sua realização devem ser avaliadas, de modo a evitar a restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

A visita ao local de execução do serviço deve ser entendida como um direito do licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração. Tais visitas devem ser facultadas aos

participantes do certame, pois têm por objetivo servir de subsídio à elaboração da proposta de preços e dirimir eventuais dúvidas acerca dos projetos e demais elementos que compõem o edital. Realizada em local público, onde não exista nenhuma restrição ao acesso, para que os potenciais interessados inspecionem e realizem os levantamentos que entendam pertinentes, a visita não precisa nem mesmo ser marcada para uma data específica.

Deve ser evitado o risco de realização de visita coletiva, na medida em que permite tanto ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes quanto às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes. No âmbito dos pregões em referência, diversos licitantes realizaram visita técnica num mesmo dia, o que caracteriza restrição à concorrência, com o desatendimento ao art. 3°, caput, e § 1°, inciso I, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, corroborado pelos acórdãos mais recentes do TCU.

2.2.3. Ausência de pesquisa de mercado para cotação de custos em licitação.

Fato

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, no âmbito dos Pregões Presenciais nºs 004/2014 e 003/2015, não comprovou nos respectivos Processos administrativos, a realização de pesquisa de mercado para cotação dos custos dos serviços objeto dos certames, para a consequente elaboração de demonstrativo analítico dos valores.

No processo administrativo nº 319/2014, vinculado ao Pregão nº 004/2014, há uma planilha estimativa de preços por roteiro, às fls. 7-31 (alterada às fls. 67-80 e replicada nas fls. 93-106), que não constitui anexo do Termo de referência do Edital publicado, mas serve de base para a estimativa de custo do certame. A planilha vinculada ao Edital publicado (fls. 197-209) apresenta o custo total estimado obtido pela totalização daquela planilha inicial, sem demonstrar os custos dos roteiros individualmente. Essa planilha inicial, entretanto, não encontra suporte em nenhuma pesquisa de preços disponível no processo administrativo, definindo os custos de cada roteiro a partir de um valor que varia conforme o veículo utilizado (ônibus, van, micro-ônibus, furgão ou carro pequeno), sem a demonstração dos cálculos feitos para sua obtenção.

Por sua vez, a planilha de custos anexa ao Edital da licitação 003/2015, às fls. 213-228 do Processo administrativo nº 346/2015, contém uma coluna denominada "VALOR P/ KM / 2014", seguida por outras duas - "ATU.IPCA / IBGE - 6,4076%" e "VLR. KM ATUALIZADO / 2015", por meio das quais o gestor aplica um índice de atualização sobre o valor utilizado no ano anterior para o mesmo serviço, demonstrando que novamente não realizou pesquisa de mercado, contrariando de forma reiterada determinação legal nesse sentido.

O Tribunal de Contas da União, em diversos momentos, expôs o entendimento de que não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, expresse, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a

composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7°, § 2°, inciso II, da Lei n° 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3° da mesma lei.

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

Além disso, o TCU é categórico em relação ao uso de correção de valores orçamentários por meio de índices, na forma de seu Acórdão nº 2361/2009 – Plenário:

"A teor do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva pesquisa de preços no mercado, e não a partir da aplicação de índices inflacionários sobre os valores referentes a licitações similares anteriores".

Tanto a estimativa de preços elaborada pela Administração, como os preços cotados pelas empresas participantes dos certames licitatórios precisam estar dispostos de forma analítica, evidenciando as parcelas que o compõem, fazendo-se constar do processo licitatório a documentação que deu suporte à formação do preço estimado pela Administração, tendo em vista a obtenção de preços e condições mais vantajosos para a Administração e a justa remuneração dos serviços.

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

A estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes de sistema de registro de preços, e não a partir da aplicação da variação de índice inflacionário sobre os valores referentes a licitações similares anteriores, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, configurando-se assim a contrariedade à legislação praticada pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus nos dois certames licitatórios em questão.

Manifestação da Unidade Examinada

Antes de iniciar o procedimento licitatório 004/2014 na modalidade Pregão Presencial a Diretoria de Transportes da Secretaria Municipal de Educação procedeu a elaboração de planilha de custo estimado do transporte escolar da rede pública de ensino fundamental, que lastreou a consolidação do custo financeiro para o referido certame, conforme o

procedimento administrativo no 00319/2014 no valor estimado de R\$ 3.878.906,80 (três milhões, oitocentos e setenta e oito mil, novecentos e seis reais e oitenta centavos). O Procedimento licitatório Pregão Presencial 003/2015, de igual modo, foi iniciado após a apresentação da planilha de custo estimado do transporte escolar para 2015 por parte da Diretoria de Transportes da Secretaria Municipal de Educação, constante do processo administrativo no 346/2015, que apresentou um valor estimado para contratação em 2015 de R\$ 3.907.016,63 (três milhões, novecentos e sete mil, dezesseis reais e sessenta e três centavos), atualizando o valor anterior pela aplicação do índice do IPCA/IBGE de 6,4076% em relação ao preço unitário de cada roteiro.

Ocorre que a obtenção de orçamentos, muitas vezes não são capazes de retratar a prática de mercado e, não bastasse isso, como o tempo, os prestadores de serviços e fornecedores perceberam que podem majorar os valores cotados que serão empregados como parâmetro como critério de julgamento de suas propostas.

Os referidos procedimentos licitatórios foram elaborados, levando em consideração as informações e dados técnicos constates do termo de referência inicial oriundo do procedimento administrativo inaugural da Secretaria Municipal de Educação, conforme o artigo 3º da lei federal no 10.520/02.

Ademais, os fornecedores não têm qualquer obrigação de fornecer essa informação e, ainda que o façam não se vinculam aos preços orçados por ocasião de uma futura licitação, vez que os fornecedores e/ou prestadores de serviços não tem o interesse em antecipar sua estratégia de negócio e seu preço de custo, permitindo inclusive que concorrentes diretos conheçam previamente de seus custos e de sua proposta de preços, além de permitir ao Pregoeiro argumentos para eventual negociação ao final da fase de lances.

Análise do Controle Interno

A planilha citada pelo Gestor Municipal como demonstrativa dos custos referentes aos objetos dos pregões em referência não disponibiliza as parcelas componentes desses custos, resumindo-se a definir um preço por quilômetro, que varia em função unicamente do veículo a ser utilizado, como já registrado.

A pesquisa de mercado, mesmo quando há dificuldade na obtenção de orçamentos prévios à licitação junto a possíveis licitantes, não se restringe a essa consulta, devendo-se buscar subsídios junto a outras instâncias da Administração pública (outras prefeituras, por exemplo) e no próprio mercado de insumos referentes ao objeto licitatório.

Não consta, nos processos administrativos em análise, a memória de cálculo contendo as parcelas de custos atinentes ao transporte escolar, a exemplo de combustível, licenciamento e seguro, pneus, despesas administrativas, peças e impostos, citadas aqui como exemplo, que poderiam ser pesquisadas para composição de uma planilha de custos, conforme utilizada por outros municípios durante a tarefa de planejamento dos seus certames.

A Diretoria de Transportes da Secretaria de Educação de Santo Antônio de Jesus/BA não demonstrou como chegou aos valores registrados nas planilhas dos editais. Isso afronta claramente a legislação e não foi esclarecido pelo Gestor, da mesma forma como não se contestou, em sua manifestação, a constatação relativa à utilização de índice de correção sobre valores de procedimento licitatório anterior.

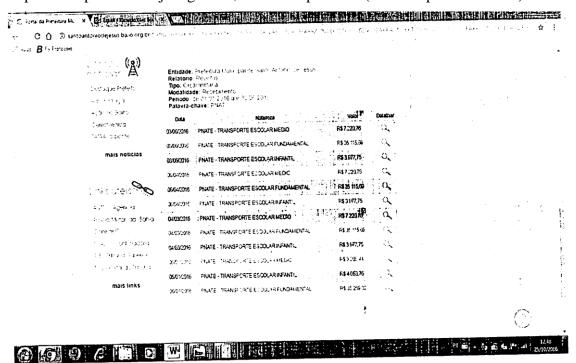
2.2.4. Ausência de notificação da liberação de recursos federais a entidades representativas com sede no município.

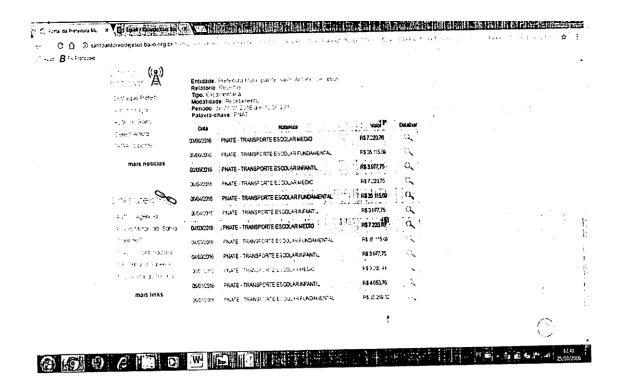
Fato

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, contrariando o que estabelece a Lei 9.452, de 20 de março de 1997, em seu art. 2º, caput, não providenciou a notificação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhos e às entidades empresariais do município, da liberação de recursos, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atinentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), durante os exercícios de 2014 a 2016, em especial no âmbito dos Pregões Presenciais nºs 004/2014 e 003/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Em que pese a referida anotação o Município Santo Antônio de Jesus sobre a notificação da liberação de recursos federais a entidades representativas com sede no município, esclarece que em razão da implementação dos mecanismos de transparência dos recursos públicos, o Município diariamente publica o ingresso de receitas no endereço eletrônico http://www.prefeiturasaj.ba.gov.br/, link Transparência (Lei Complementar 131):





Análise do Controle Interno

Não obstante a informação de que a liberação de recursos federais é registrada nas páginas da Transparência, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus, providência correta tomada pelo Gestor, no intuito da publicidade e atendimento aos direitos dos cidadãos, resta o cumprimento da formalidade imposta pela Lei 9.452/1997.

A notificação à Câmara de Vereadores e às entidades representativas de trabalhadores e empresários municipais é obrigatória e compõe, junto com a transparência ativa, regulada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, tarefa essencial em respeito ao Princípio da Publicidade, norteador da atividade administrativa pública.

3. Conclusão

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE à Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, para execução do objeto fiscalizado:

- a) Não apresentação de justificativa formal para o não parcelamento de objeto de natureza divisível;
- b) Pagamentos irregulares decorrentes de percursos superestimados em transporte escolar;

- c) Exigência injustificada de apresentação de atestado de visita técnica;
- d) Ausência de pesquisa de mercado para cotação de custos em licitação;
- e) Ausência de notificação da liberação de recursos federais a entidades representativas com sede no município.

Diante do exposto, conclui-se que houve falhas no planejamento, execução e controle dos recursos transferidos para o transporte escolar no Município de Santo Antônio de Jesus/BA.

Ordem de Serviço: 201602990

Município/UF: Santo Antônio de Jesus/BA **Órgão**: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: SANTO ANTONIO DE JESUS PREFEITURA GABINETE DO

PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 49.419.557,47

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 26 de julho de 2016 sobre a aplicação dos recursos destinados ao programa 2030 Educação Básica / 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, repassados ao Município de Santo Antônio de Jesus/BA.

A ação fiscalizada destina-se a assegurar a participação da União, a título de complementação, na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de forma a garantir, no âmbito dos Estados onde o valor per capita do Fundo encontrar-se abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o alcance desse valor mínimo nacional.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município, pelo Ministério da Educação, 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. Desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundeb em pagamentos de servidores desvinculados do exercício do magistério, no montante de R\$ 471.415,19.

Fato

Em análise das folhas de pagamentos e da relação de professores e demais profissionais que atuam na educação básica do município, no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, verificou-se que a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus pagou indevidamente, com recursos da parcela de 60% do Fundeb, o valor de R\$ 471.415,19, correspondente aos salários de 15 servidores que exerciam funções desvinculadas do exercício do magistério.

Nenhum deles se encontrava em sala de aula ou exercia funções de suporte pedagógico ao exercício da docência. Entretanto, todos estavam presentes na folha de pagamento da parcela de 60% do Fundeb.

Assim procedendo, o gestor público descumpriu determinação contida no art. 22, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A oneração dos recursos do Fundeb com o pagamento indevido desses servidores gerou um desvio de finalidade na aplicação dos recursos, no período considerado, no montante acima discriminado e melhor demonstrado na tabela a seguir, com base nos valores totais constantes das respectivas folhas de pagamento de cada exercício.

Tabela – Profissionais pagos indevidamente com o Fundeb 60%

Convidor	Matrícula	Euroão	P	roventos – R\$	
Servidor	Matricula	Função	2015	2016	Total
M.C.S.	000942	Auxiliar de Classe	24.688,30	12.160,12	36.848,42
S.0.S	005910	Auxiliar de Classe	24.875,32	13.256,39	38.131,71
A.A.S	001899	Auxiliar de Classe	17.398,25	9.321,95	26.720,20
A.S.C.S.S.	060184	Auxiliar de Classe	2.580,00	3.096,68	5.676,68
M.C.B.S.B.	000939	Auxiliar de Classe	31.168,29	15.348,65	46.516,94
N.A.S.	060180	Auxiliar de Classe	2.580,00	3.096,68	5.676,68
A.M.S.	000942	Auxiliar de	48.296,30	27.190,12	75.486,42
		Secretaria			
M.N.S.O.	000951	Auxiliar de	48.286,71	24.645,86	72.932,57
		Secretaria			
M.G.O.	059566	Auxiliar de Classe	3.449,04	5.083,60	8.532,64
E.F.F.S.	060186	Auxiliar de Classe	2.580,00	3.035,39	5.615,39
M.C.O.O.	000265	Auxiliar de Classe	37.864,90	19.563,08	57.427,98
M.E.S.G.	000944	Auxiliar de Classe	25.285,91	13.453,66	38.739,57
M.C.S.A.	000755	Auxiliar de Classe	-	24.892,57	24.892,57
T.F.S.	001232	Auxiliar de Classe		25.120,74	25.120,74
M.M.S	060177	Auxiliar de Classe		3.096,68	3.096,68
Total			269.053,02	202.362,17	471.415,19

Fonte: Folhas de pagamento do Fundeb em 2015 e 2016

A legislação determina que, no mínimo, 60 % dos recursos do Fundeb devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar,

planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo).

Assim, como consequência desse desvio de finalidade, ficaram prejudicados aqueles profissionais do magistério que efetivamente seriam credores dessa importância, seja por meio de abono pecuniário ou por aumento de seus proventos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus apresentou a seguinte manifestação:

"A Secretaria Municipal de Educação diante da análise realizada pela equipe da Controladoria Geral da União referente aos quinze servidores citados na folha de pagamento, que estão recebendo com o recurso 60% do FUNDEB esclarecemos:

Os servidores relacionados com matrícula de no 000942, 005910, 001899, 060184, 000939, 060180, 059566, 060186, 000265, 000944, 060177, são todos servidores admitidos, concursados e ou contratados como professores e exercem a função de professor auxiliar, enfatizamos que os professores auxiliares do sistema municipal de ensino tem atribuições semelhantes dos professores, ou seja desenvolve atividades docentes e pedagógicas, com fins ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem de alunos da educação infantil, primeira etapa do ensino fundamental. Justifica-se esta ação por entender que a educação infantil tem caráter "educar e cuidar". Logo, a SME compreende que estes servidores tem os mesmos direitos dos demais professores;

No que tange aos servidores com matriculas de 000992 (M.A.S). 000951 (M.N.S.O), 000755 (MCSA), 001232(TFS), informamos que tais servidores tem carga horária de 40 horas, distribuída da seguinte forma: 20 em regência e mais 20 auxiliar de regência, outra situação é 20 de vice- diretor e 20 auxiliar de secretaria. Esclarecemos ainda que por tratar de um único servidor não poderíamos fragmentar o pagamento de fontes diferentes, fato este que justifica o ato. Entretanto informamos que a SME já tomou as devidas providências em relação ao ocorrido, na tentativa de sanar o equívoco, ou seja os professores já foram convocados e já estão retornando as suas salas de aula.".

Análise do Controle Interno

Em que pese os esclarecimentos do gestor quanto à origem da contratação dos servidores sob exame, seja por concurso público ou mediante contrato de trabalho, essas informações não elidem a irregularidade no pagamento com recursos de 60% do Fundeb a profissionais

"fora de sala de aula" ou que não exercem cargos de coordenação, direção ou supervisão pedagógicas, conforme o teor do já citado art. art. 22, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Acrescenta-se que ao final de sua manifestação, o gestor reconhece o equívoco do pagamento realizado e relata que os auxiliares, então contratados como professores, estariam retornando para a sala de aula.

2.2.2. Desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundeb em pagamentos de profissionais com atividades fora da educação básica pública, no montante de R\$ 64.537,86.

Fato

Em análise das folhas de pagamentos e da relação de professores e demais profissionais da educação básica do município, no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, verificou-se que a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus pagou indevidamente, com recursos da parcela de 60% do Fundeb, o valor de R\$ 64.537,86, correspondente aos salários de 11 profissionais que exerciam funções em entidades desvinculadas da educação básica pública.

Conforme estabelecido na Lei 11.494/2007, art. 9°, §3°, os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino, cedidos para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, que oferecem creche, pré-escola (somente até 2011) e educação especial (com atuação exclusiva na modalidade) serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública.

Entretanto, a nenhuma das entidades relacionadas na tabela a seguir se aplicam as hipóteses discriminadas na legislação. Isto porque elas atuam no programa do EJA – Educação de Jovens e Adultos, quando só lhes seriam permitidas atuações nas áreas de creche, pré-escola e educação especial.

Assim, esses profissionais não poderiam ser remunerados com recursos da parcela de 60% do Fundeb.

A oneração dos recursos do Fundeb com o pagamento indevido desses servidores gerou um desvio de finalidade na aplicação dos recursos, no período considerado, no montante acima discriminado e melhor demonstrado na tabela a seguir, com base nos valores totais constantes das respectivas folhas de pagamento de cada exercício.

Tabela – Professores pagos indevidamente com o Fundeb 60%

Servidor	Matrícula	Local de Trabalho	Proventos – R\$			
			2015	2016	Total	
C.J.O.	059847	Clínica do Rim	7.740,00	-	7.740,00	
E.S.S.	059863	Clínica do Rim	7.740,00	-	7.740,00	
E.S.S	059864	Clínica do Rim	7.740,00	-	7.740,00	
R.M.C.	060148	Clínica do Rim	-	1.067,82	1.067,82	
M.S.S.	059894	Lar dos Idosos	7.740,00	-	7.740,00	
M.S.S	060155	Lar dos Idosos	-	3.096,68	3.096,68	



Total			54.180,00	10.357,86	64.537,86
		Assistência - LBA			
S.J.S	059906	Legião Brasileira de	7.740,00	-	7.740,00
P.C.S.R.	060150	Lar dos Idosos	-	3.096,68	3.096,68
P.C.S.R.	059900	Lar dos Idosos	7.740,00	_	7.740,00
		Assistência - LBA			
D.A.L.M.	060190	Legião Brasileira de	-	3.096,68	3.096,68
			,		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
D.A.L.M.	059852	Lar dos Idosos	7.740,00	-	7.740,00

Fonte: Folhas de pagamento do Fundeb em 2015 e 2016

A legislação determina que, no mínimo, 60 % dos recursos do Fundeb devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo).

Assim, como consequência desse desvio de finalidade, ficaram prejudicados aqueles profissionais do magistério que efetivamente seriam credores dessa importância, seja por meio de abono pecuniário ou por aumento de seus proventos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus apresentou a seguinte manifestação:

"A Secretaria Municipal de Educação justifica o pagamento dos professores da educação. atuantes na modalidade de Educação de Jovens e Adultos — EJA, com recursos da parcela de 60% do Fundeb, devido aos mesmos desempenharem as atividades pertinentes ao cargo da carreira do magistério, em efetiva docência, conforme artigo 20 e atribuições do artigo no 1 6, ambos descritos no Plano de Carreira, Cargos, Remuneração e Funções Públicas dos Servidores do Magistério do município de Santo Antônio de Jesus, Lei Municipal 1304 publicada no Diário do Município de 16 de dezembro de 2015, a saber:

Ao Professor Compete:

- * Regência de classe;
- * Participação na elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento;
- * Elaboração e cumprimento do plano de trabalho;
- * Zelo pela aprendizagem dos alunos;
- * Colaboração nas atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Vale salientar ainda que, os projetos desenvolvidos na Clínica do Rim, Lar dos Idosos, LBA são vinculados a Escola Municipal Antônio Fraga e que os alunos são devidamente matriculados na rede municipal de ensino de Santo Antônio de Jesus e registrados no censo escolar do município conforme documentos em anexo.

Reiteramos que os profissionais atenderam os requisitos do edital do processo seletivo para atuarem como professores para efetiva regência da Educação de Jovens e Adultos."

Análise do Controle Interno

A argumentação do gestor se volta para a legitimidade do exercício do magistério, a efetiva habilitação para atuação no programa de Educação para Jovens e Adultos (EJA) por parte dos profissionais citados e também para a regularidade das matrículas de alunos vinculados aos projetos de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e as entidades Clínica do Rim, Lar dos Idosos e Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Entretanto, a questão constatada é de delimitação legal, haja vista identificados pagamentos com recursos de 60% do Fundeb para professores cedidos a essas entidades filantrópicas e afins não atuantes exclusivamente em atividades de creche, pré-escola e educação especial, não considerados, assim, em efetivo exercício na educação básica pública segundo a Lei 11.494/2007, art. 9°, §3°.

Por conseguinte, e em que pese a EJA integrar o rol de modalidades da educação básica, segundo a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, não há previsão legal para os respectivos pagamentos efetuados. Desse modo, mantém-se o fato constatado sem alterações.

2.2.3. Acumulação ilícita de cargos públicos por professores que possuem três vínculos com a Administração Pública.

Fato

A Constituição Federal, em seu art. 37, estabelece como regra a impossibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos (XVI), extensiva a empregos e funções em autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público (XVII).

No entanto, a própria CF/88 apresenta três exceções, desde que atendido o requisito da compatibilidade de horários. São elas:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Como se observa, em todos os casos em que a acumulação foi permitida, estabeleceu-se o limite máximo de dois vínculos por agente público. No caso do presente trabalho de fiscalização, interessa a previsão contida na alínea "a".

Ocorre que, tomando por base as Folhas de Pagamento – FOPAG dos profissionais do magistério remunerados pelo Fundeb referentes aos meses de março e junho/2016, foram constatados 02 casos de acumulação ilícita de cargos.

São servidores que acumulam mais de dois cargos na Administração Pública, o que é expressamente vedado pela Constituição Federal. Nesse mesmo sentido o Acórdão TCU nº 1.042/2014 – Plenário, que, inclusive, listou diversas decisões do STF, a exemplo do RE nº 381.204/RS, cuja ementa segue transcrita:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR. **TRIPLA ACUMULAÇÃO DE CARGOS. INVIABILIDADE.** TRANSCURSO DE GRANDE PERÍODO DE TEMPO. IRRELEVÂNCIA. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. (original sem grifo)

Abaixo, a relação desses profissionais identificados por sua matrícula funcional junto à Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus:

Quadro – Servidores com mais de dois vínculos

Mat.	Vínculos	Jornada s Semanai s	Jornada Total	
001828	Pref. S. Antônio de Jesus	20	90	
	Pref. Castro Alves	40	90	
	SEC - Ba	30		
006746	Pref. S. Antônio de Jesus	20	16	
	Pref. Jaguaripe	22	46	
	Pref. S. Miguel das Matas	4		

Fonte: RAIS dez/2015; FOPAG Março e Junho/2016 e Fichas funcionais da Prefeitura de Santo Antônio de Jesus.

Frise-se que, para fins de verificação da licitude da acumulação, não há qualquer distinção no fato de ser o servidor ocupante de cargo público efetivo ou contratado temporariamente, já que inexiste ressalva constitucional nesse sentido, conforme Acórdão TCU nº 549/2004 – Plenário.

Em suma, o exercício de mais de dois cargos ou funções públicas não encontra respaldo legal, sendo vedado independentemente da avaliação de compatibilidade de horários.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus apresentou a seguinte manifestação:

"Informamos que os servidores matrícula de nº 001828 e 006746 identificados pela Controladoria Geral da União com mais de dois vínculos junto ao serviço público. Esclarecemos que trata-se (sic) servidores contratados com data anterior a assunção da gestão atual e que a SME não havia constatado que os mesmos acumulavam cargos ilícitos.

Dessa forma, damos continuidade com os servidores sem nenhum registro que desabonassem a conduta dos mesmos. Ressaltamos que a Secretaria Municipal de Educação ciente da situação apontada pela CGU já solicitou o comparecimento dos servidores ora citados para tornar-se cientes da situação, bem como opção no sentido de regularização funcional. Em anexo segue ofício de convocação."

Análise do Controle Interno

Não houve contestação por parte do gestor. Fica, portanto, mantido o fato constatado.

3. Conclusão

Diante dos fatos analisados, verificou-se que a aplicação dos recursos federais destinados ao Município, a título de complementação do Fundeb, requer ajustes para sanar irregularidades que foram constatadas como a seguir apontadas:

- Desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundeb em pagamentos de servidores desvinculados do exercício do magistério.
- Desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundeb em pagamentos de profissionais com atividades fora da educação básica pública.
- Acumulação ilícita de cargos públicos por professores que possuem três vínculos com a Administração Pública.

Ordem de Serviço: 201602417

Município/UF: Santo Antônio de Jesus/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: SANTO ANTONIO DE JESUS PREFEITURA GABINETE DO

PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 159.713,97

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 26 de agosto de 2016, sobre a aplicação dos recursos repassados ao Município de Santo Antônio de Jesus/BA destinados ao combate ao mosquito Aedes Aegypti.

A ação de controle destinou-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. Gestão dos recursos destinados ao combate ao Aedes Aegypti.

Fato

Foi transferido ao Município de Santo Antônio de Jesus, no exercício de 2015, para o bloco de combate ao Aedes Aegypti o montante de R\$ 159.713,97 da seguinte forma:

PORTARIA/MS, N° 2.757, de 11/12/2014, publicada no DOU n° 241 de 12/12/14-seção 1-p. 63, no valor de R\$ 65.608,62; PORTARIA/MS N° 2.162, de 23/12/2015, no valor de R\$ 74.105,35.

Detalhamento dos gastos efetuados pelo Município:

DATA	OBJETO	VALOR R\$
Ao longo de 2015	Locação de imóvel destinado ao funcionamento do setor de	R\$ 19.051,85
	vigilância Epidemiológica.	
Ao longo de 2016	Locação de imóvel destinado ao funcionamento do setor de	R\$ 6.603,04
até 31/05/2016	vigilância epidemiológica	
30/03/2015	Pagamento de remuneração e outras vantagens aos servidores	R\$ 1.459,86
	SMS folha complementar.	
Março/2016	Pagamento de servidores fundo municipal de saúde.	R\$ 89.267,24
2015	Conduzir material e equipamentos de trabalho para combate à	R\$ 400,00
	Dengue.	
2016	Participação na reunião sobre plano de organização da Rede	R\$ 130,00
	de Reabilitação para crianças com microcefalia.	
2015	Pagto. de energia elétrica	R\$ 271,61
2016	Pagto. De energia elétrica.	R\$ 202,83
2016	Aquisição de materiais para proteção individual dos Agentes	R\$ 7.037,75
	de Endemias.	
2015	Diárias	R\$ 400,00
	TOTAL	124.824,20

Fonte: Planilha fornecida pela Prefeitura Municipal de Sto. Antônio de Jesus.

Dos R\$ 159.713,97 recebidos, R\$ 124.824,20 foram despendidos em ações efetivas de combate ao Aedes Aegypti (78,2%), enquanto R\$ 34.752,47 encontravam-se ainda sem execução (21,8%). Dos recursos não executados, R\$ 20.000,00 encontravam-se aplicados em conta de investimento, e o restante, como saldo credor em favor da campanha de combate a Endemias.

Diante da existência de recursos aplicados em conta de investimento, e das fragilidades relativas à ausência de aquisição de equipamentos necessário e à falta de controle e combate ao mosquito na zona rural do município, respectivamente consignadas nos registros n.º 2.2.4 e n.º 2.2.5 deste relatório, a Prefeitura Municipal de Sto. Antônio de Jesus /BA apresentou a seguinte manifestação, por meio do Ofício Gab. nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016:

"Em que pese as constatações apresentadas, informamos que a atual Gestão vem reunindo esforços no sentido de aperfeiçoar a gestão dos recursos destinados ao combate do AEDES AEGYPTI desenvolvendo várias ações positivas, avançando no controle e combate da

doença. Entretanto, reconhecemos a procedência das inconformidades apontadas e reafirmamos nosso compromisso em buscar ações imediatas de carácter resolutivo, que infelizmente não foi possível avançar tendo em vista as limitações administrativas (como exemplo apresentamos o Processo Nº 4021/2016 que trata da aquisição de sacolas para os ACE´S que não foi possível concluir).

No entanto, reforçamos que as ações vêm sendo desenvolvidas rotineiramente, e que o Município vem garantindo o custeio das ações de combate à dengue também com recursos do tesouro Municipal, alcançando os índices de cobertura pactuadas e mantendo o Índice de Infestação Predial - IIP abaixo do preconizado pelo Ministério da saúde, conforme dados outrora avaliados."

Não obstante as alegações de limitações administrativas, avalia-se a possibilidade de aprimoramento dos controles administrativos e da execução dos recursos aplicados, com o objetivo de aprimorar e ampliar as ações de controle e combate ao mosquito vetor.

2.2.2. Comprometimento das ações de Combate ao mosquito por atrasos na distribuição dos inseticidas por parte da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia.

Fato

O Município utilizou o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES para o controle dos estoques de insumos relacionados à Vigilância Epidemiológica como inseticidas e biolarvicidas até 2015. Em 2016, utilizaram formulários preenchidos manualmente para o controle.

Da análise dos documentos disponibilizados relativos aos estoques de 2015, observou-se a falta do Larvicida Pyriproxyfen, ocasionando a baixa distribuição desse produto no decorrer do exercício

A Vigilância Epidemiológica VEIEP/DIRES do Governo Estadual apresentou, por e-mail recebido em 20 de maio de 2015, a seguinte justificativa:

"... Em atenção aos inúmeros pedidos do Pyriproxyfen para o cumprimento dos trabalhos de rotina de controle da dengue, informa-se que estamos em situação de desabastecimento devido à retenção do produto na alfandega, conforme conteúdo do ofício DIVEP 730/2015 anexos.

Providências estão sendo tomadas pela Secretaria Estadual de Saúde para solução do problema, e tão logo esteja disponível, encaminharemos o quantitativo necessário ao retorno dos trabalhos nos munícipios."

Já o Ofício Circular DIVEP nº 77/2015 orienta a racionalização do uso de Pyriproxyfen, com vista à necessidade de restringir o uso do insumo com o rigor que o caso requer.

O mesmo Ofício orienta a priorização das ações de eliminação de criadouros ou a proteção mecânica desses que não possam ser eliminados, além de ações de mobilização social. E acrescenta:

"Considerando que há necessidade de racionalização e redução temporária do consumo de Larvicida pelos municípios:

Recomenda-se:

- Realizar pesquisa de focos em 100% dos imóveis da localidade:
- Para compor o Levantamento de Índice Amostral (LIA); só devendo ser coletado as larvas e pupas das terminações dos números dos imóveis que estiverem em vigência. (ex: 3,6,9). Para as demais terminações (1,4,7,0 e 2,5,8) a pesquisa de focos terá por finalidade definir se o imóvel será ou não tratado:
- Não utilizar larvicida em reservatórios secos exceto aqueles que estiverem a céu aberto nos pontos estratégicos;
- Todo depósito inclusive PE, com capacidade superior a 2.000 litros, só será tratado com Larvicida focado no momento da visita;
- Utilizar larvicida apenas nos imóveis que se encontrarem com presença de larva ou pupa de mosquito, não sendo necessários a identificação de espécie;
- Em qualquer situação caso haja domicílios necessidade de bloqueio utilizada UBV costal este será reforçado com visitas domiciliares no raio do bloqueio com uso de larvicida em todos os reservatórios com água que não puder ser removida, protegido ou eliminado. Também se deve observar a indicação de tratamento peritocal de acordo com nota Técnica Nº 02/2015 que trata desse assunto;
- Sempre que possível e necessários, as regionais devem fazer remanejamento de larvicida entre os municípios de sua abrangência..."

Apesar de todas essas recomendações, foi possível observar que até os carros inservíveis da Secretaria de Saúde, utilizados no combate à Dengue, constituíam-se em criadouros do mosquito, conforme registro fotográfico a seguir.







Foto 03 - idem foto 02.

Foto 04 – Interior do veículo criadouro mosquito.





Foto 05 – Veículo inservível



Foto 06 – Frota inservível.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Gab. nº 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Sto. Antônio de Jesus /BA apresentou a seguinte manifestação:

Informamos que de fato tivemos dificuldades na distribuição dos inseticidas, porém, o problema encontra-se, no momento, superado. Ademais, cumpre destacar que este município racionou o insumo recebido e investiu nas ações de educação em saúde nas unidades de saúde, comunidades e escolas, conforme já apresentado.

No que tange aos veículos apresentados no relatório fotográfico desta constatação, cumpre esclarecer que se referem a bens inservíveis que estão sob guarda da Secretaria de Infraestrutura, onde encontra-se localizado um Ponto de Apoio, por esta Secretaria não dispor de pátio próprio para tal.

Ressaltamos ainda, que, aguarda-se a conclusão do processo de leilão, em fase de avaliação dos bens, conforme portaria anexo. Saliente-se ainda que, estes veículos são vistoriados quando das inspeções realizadas pelos Agentes de Combate às Endemias na área.

Análise do Controle Interno

Diante das alegações apresentadas pelo gestor, admitindo dificuldades na distribuição dos inseticidas, embora relatando que tais problemas no momento estejam superados, o gestor destaca que racionou os insumos recebidos e investiu nas ações de educação em saúde nas unidades de saúde, comunidades e escolas.

Entretanto, os problemas dos veículos locados no pátio da secretaria de infraestrutura do município ainda não foram solucionados, visto que o procedimento licitatório na modalidade leilão para o desfazimento dos bens considerados inservíveis não foi concluído.

Contudo, independente do termo da licitação, os veículos, assim como quaisquer outros bens inservíveis, deveriam estar cobertos e sem acúmulo de resíduos, de modo a evitar a proliferação do mosquito vetor. Diante do exposto, mantem-se a constatação no presente relatório.

2.2.3. Falta de capacitação dos Agentes envolvidos nas ações de combate à Dengue.

Fato

Em relação à capacitação de pessoal, as ações ficaram restritas apenas a um único treinamento em bloqueio da transmissão de Febre Chikungunha, em 29 de outubro de 2014, realizado no auditório da 4ª Diretoria Regional de Saúde - DIRES, que disponibilizou 4 vagas por munícipio.

Entretanto não houve outras reciclagens mesmo com a mudança de método e de inseticidas, e apesar do aparecimento de outras doenças, como a Chikungunha e a microcefalia oriunda da Zica.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Gab. N° 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Sto. Antônio de Jesus /BA apresentou a seguinte manifestação:

Não obstante a capacitação citada na constatação supra, houve, ainda, a realização do I Simpósio de Microcefalia do Recôncavo, conforme anexo. Insta salientar, que as orientações eram repassadas aos agentes por intermédio da Diretoria de Promoção e Vigilância a Saúde e Gerência Técnica de Epidemiologia e Controle de Doenças e Subgerência de Endemias.

Análise do Controle Interno

Apesar da ocorrência de um treinamento inicial a agentes de combate às endemias -ACE, conforme a Lei 11350, de 05 de outubro de 2006, em seu art. 7º, inciso I, e da realização de Simpósio de Microcefalia, em 06 de abril de 2016, faz-se necessário ministrar treinamentos aos ACE quando da modificação de métodos de combate ao mosquito vetor, e quando da substituição dos inseticidas utilizados, em complemento às orientações já repassadas por intermédio da Diretoria de Promoção e Vigilância e Saúde e Gerencia Técnica de Epidemiologia e Controle de Doenças e Subgerência de Endemias. Isso posto, mantém-se a constatação.

2.2.4. Não aquisição e falta de manutenção de equipamentos e materiais destinados ao combate ao Aedes Aegypti.

Fato

No que pese a disponibilidade de R\$ 34.752,47 para o combate ao mosquito Aedes Aegypti, constatou-se a falta de aquisição de equipamentos necessários ao combate a endemias, a exemplo de macação para uso de produtos químicos, além da falta de manutenção em bombas costais.

Registra-se ainda que as bombas existentes não estavam registradas ou tombadas como patrimônio da Unidade de Saúde.

No mesmo local, pode-se também verificar a existência de várias embalagens de produtos químicos sem o devido descarte. (Vide foto)





Foto 07 – Material ser descartado.

Foto 08 – Material a ser descartado.

Outro fato que merece destaque diz respeito aos veículos disponibilizados e alocados como patrimônio da campanha de combate à Dengue, sendo uma Moto de placa JRP 6942, ano 2008, em pleno funcionamento, um Fiesta 1.0, ano de fabricação 2010, placa OKM-0569, (esse em manutenção em oficina mecânica), uma Kombi, ano de fabricação 2006, placa JKH 0313, e uma Saveiro 2001, de placa JPZ 0661, estes dois últimos estão inservíveis no pátio da Secretária de Infraestrutura do Município.



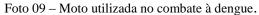




Foto 10 – Carro utilizado no combate a dengue em manutenção mecânica



Foto 11 – Idem foto 10.



Foto 12 – Idem foto 10.

Cabe salientar que, através da CI 057/2016 de 25 de agosto de 2016, a Vigilância em Saúde anexa o Ofício nº 20/2015, encaminhado à Secretaria Municipal de Saúde, solicitando materiais necessários ao enfrentamento do combate à Dengue e Chikungunha e informa que os materiais ali descritos foram atendidos parcialmente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Gab. n° 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Sto. Antônio de Jesus /BA apresentou a seguinte manifestação:

Informamos que a aquisição dos materiais foi realizada conforme demanda apresentada pela Diretoria de Promoção e Vigilância a Saúde, Gerência Técnica de Epidemiologia e Controle de Doenças e Subgerência de Endemias, considerando as necessidades do serviço, e, ainda, a completude do processo de aquisição, muitas vezes obstaculizado pelas dificuldades no levantamento de cotações de preços. Destacamos que a manutenção dos equipamentos utilizados no serviço, como a bomba costal, o Município teve dificuldades em encontrar empresa apta a realizar o serviço. Ademais, acrescentamos que nos anos de 2013 e 2014 foi realizada aquisição de botas, bolsas, uniformes, protetor solar, entre outros itens.

Análise do Controle Interno

Quanto à aquisição de materiais exigidos para a execução dos trabalhos de combate a endemias, o Gestor Municipal destaca que o município "teve" dificuldades para encontrar empresa apta a realizar o serviço de manutenção das bombas costais. Contudo, deixou de apresentar documentação comprobatória de que tais equipamentos estariam devidamente consertados e em pleno funcionamento.

Não houve justificativa em relação a reduzida frota de veículos utilizados no combate a endemias, composta de apenas uma moto e um veículo modelo Fiesta para realizar a cobertura urbana e rural do município com população estimada em 101.548 habitantes pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2015. Portanto, mantémse o fato constatação.

2.2.5. Comunidades Rurais não incluídas no acompanhamento e combate à dengue.

Fato

Em reunião conjunta com coordenadores e agentes de combate às endemias - ACES, registrada em ata, no dia 24 de agosto de 2016, com objetivo de formular questionamentos relativos a alguns aspectos da campanha de combate ao Aedes Aegypti no município, constatou-se a falta de inclusão da zona rural no combate a endemias, de forma sistemática, como se procede na zona urbana. Nesta configuração, foi relatado pelos agentes ali presente que apenas ações educativas foram realizadas nos exercícios de 2014 e 2015.

O contingente populacional da zona rural do município é composto de 11.438 pessoas assim distribuídos:

	,	POPULAÇÃO	
UNIDADE	SATÉLITE		
	Esperança	878	
USF ESPERANÇA	Vila Bonfim	1.101	
	Espinheiro	639	
	Subtotal	2.618	
	Boa vista	1150	
DO A MICHA	Sapucaia	677	
BOA VISTA	Bonfim	617	
	Tabocal	531	
	Subtotal	2.975	
	Cocão	987	
	Mina do sapé	452	
COCÃO	Fátima	882	
000110	Pedra branca	133	
	Subtotal	2.454	
	Alto do morro	546	
	Riacho Dantas	1.431	
ALTO DO MORRO	Camaçari	424	
	São Bartolomeu	528	
	Subtotal	3.391	
TOTAL GERAL		11.438	

Fonte: Planilha apresentada pelo Gestor Municipal.

Pode-se, portanto, constatar parcela da população sem assistência contínua no combate ao mosquito Aedes Aegypti no município, que dificulta o controle das endemias tanto na zona rural como urbana.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Gab. N° 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Sto. Antônio de Jesus /BA apresentou a seguinte manifestação:

Esclarecemos que o Município de Santo Antônio de Jesus possui um contingente insuficiente de Agentes de Combate às Endemias - ACE, não alcançando cobertura suficiente para desenvolvimento dos trabalhos de combate às endemias na zona rural. Inobstante tal fato, este Município desenvolve ações pontuais nas localidades rurais, sobretudo no que tange as ações de promoção e combate ao mosquito.

Seguindo os ditames do Termo de Ajuste de Conduta no 001/2016 firmado com o Ministério Público da Bahia, já fora enviado projeto de Lei à Câmara Municipal com a previsão de vagas para ACE em Concurso Público, o qual está previsto para ser realizado no ano de 2017 conforme anexo. A partir deste concurso, será garantida a inclusão de vagas para Agentes de Combate às Endemias, contemplando desta forma as comunidades rurais.

Análise do Controle Interno

O gestor admite em sua justificativa que deixou as áreas rurais sem cobertura de combate a endemias por insuficiência de pessoal, admitindo, contudo, que desenvolve ações pontuais nas localidades.

Como as localidades rurais ainda se encontravam sem a devida cobertura de combate à dengue até o término dos trabalhos dessa equipe de fiscalização, haja vista não realizado o processo seletivo para a contratação de Agentes de Combate às Endemias, em conformidade com o teor do Termo de Ajuste de Conduta Nº 001/2016 firmado com o Ministério Público, manteremos o fato constatado.

2.2.6. Ineficiência nos controles de Entrada e saída de inseticida e larvicida

Fato

A partir da análise de documentos e visita aos estoques de larvicidas e inseticidas dispostos no almoxarifado do ponto de apoio central do município, constatou-se que as solicitações dos materiais entregues aos agentes de combate às endemias – ACE não possibilitavam o efetivo controle de saída de materiais do estoque.

Observaram-se apenas formulários timbrados da Secretaria de Saúde e Abastecimento do Sistema Único de Saúde - SESAB/SUS com a quantidade dos produtos requisitados e apenas a assinatura do solicitante, porém, não se identificou o controle da entrega ao agente ou coordenador dos pontos estratégicos.

Em resposta ao questionamento do fato, foi apresentada a CI nº 45/2016, de 23 de agosto 2016:

"Em resposta ao item 3.1 (SF/CGU N° 001/saúde- aedes aegypti) sobre EPI's informo que os mesmos são distribuídos entre os agentes de endemias que realizam bloqueios vetoriais e trabalhos nos pontos estratégicos conforme demanda. Os demais produtos são acondicionados no almoxarifado do ponto de apoio central localizado a rua Antônio Fraga nº

73, centro, salientando ainda que o larvicida (Pyriproxyfen) recebidos na base nacional de saúde sempre que solicitadas também ficam acondicionados neste mesmo almoxarifado pois estando lacrado não apresentam risco de contaminação podendo está acondicionado neste local."

Todavia, não foram apresentados documentos ou planilhas individuais de como se processa a distribuição dos insumos para os agentes que as utilizam.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Gab. n° 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Sto. Antônio de Jesus /BA apresentou a seguinte manifestação:

Durante o período da visita foi apresentado o controle de saída do larvicida pelo Subgerente de Endemias, que deixou de ser considerado quando da análise desta constatação. Assim, segue anexo a este o controle referido.

Em tempo, identificada a fragilidade do instrumento utilizado acatamos a alegação de ineficiência e propomos um novo formulário, anexo.

Análise do Controle Interno

O controle do larvicida apresentado pelo Subgerente de Endemias continha apenas a relação dos produtos a serem entregues aos agentes de combate a endemias, sem, contudo, o atesto de recebimento dos materiais, o que desfavorece o controle de estoque dos produtos, razão pela qual manteremos o fato constatado. Ademais, o gestor municipal admitiu a fragilidade do instrumento utilizado no controle de entrada e saída de inseticida e larvicida.

3. Conclusão

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão do Município de Santo Antônio de Jesus/BA, na aplicação dos recursos destinados ao combate ao mosquito Aedes Aegypti:

- Comprometimento das ações de Combate ao mosquito por atrasos na distribuição dos inseticidas por parte da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia;
- Falta de capacitação dos Agentes envolvidos nas ações de combate à Dengue;

- Não aquisição de equipamentos e materiais destinados ao combate ao aedes aegypti;
- Comunidades Rurais não incluídas no acompanhamento e combate à dengue; e,
- Ineficiência nos controles de entrada e saída de inseticida e larvicida.

Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de aprimoramento dos controles internos municipais voltados à gestão dos recursos destinados ao combate do mosquito vetor, de modo a sanar as irregularidades constatadas.

Ordem de Serviço: 201603129

Município/UF: Santo Antônio de Jesus/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: SANTO ANTONIO DE JESUS PREFEITURA GABINETE DO

PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Este Relatório trata do resultado de ação de controle voltada para a aplicação dos recursos federais descentralizados. Este documento resultou dos exames realizados no período de 22 de agosto de 2016 a 26 de agosto de 2016 no Município de Santo Antônio de Jesus/BA e detalha os registros relevantes referentes ao cumprimento das normas legais e/ou condições dos objetos pactuados com órgãos federais.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação de recursos utilizados exclusivamente na Atenção Básica em Saúde, no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho 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, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

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. Contratação ilegal de Cooperativa de Saúde para fornecimento de mão de obra nas Unidades de Saúde do Município de Santo Antônio de Jesus.

Fato

A Prefeitura de Santo Antônio de Jesus-BA contrata ilegalmente, desde outubro de 2011, a cooperativa de saúde COOFSAÚDE – Cooperativa Feirense de Saúde, CNPJ 07.747.357/0001-87.

O objeto do contrato é a prestação de serviços de organização, execução e operacionalização de serviços assistenciais de saúde das Unidades de Saúde do Município de Santo Antônio de Jesus/BA por profissionais de nível superior.

O processo licitatório na modalidade Concorrência nº 008/2011 deu origem ao contrato 1.206/2011 no valor de R\$ 470.598,40, correspondente à parte fixa, e de R\$ 117.649,60, correspondente à parte variável do contrato, valores estes mensais, perfazendo um valor anual de R\$ 7.058.976,00. Em fevereiro de 2015 foi celebrado o terceiro apostilamento ao contrato 1.206/2011 que alterou o valor a ser pago mensalmente para R\$ 745.778,27.

No decorrer dos trabalhos, observou-se que a citada Cooperativa atua como mera intermediária na contratação de mão de obra de profissionais da área de saúde.

Nas entrevistas realizadas com 39 profissionais vinculados à Cooperativa, foi aferido que não só o processo de seleção e contratação dos mesmos, bem como a escala de horários, os locais de trabalho e o período de férias são definidos pela Secretaria de Saúde.

Vinte e sete profissionais entrevistados, declararam não receber da COOFSAÚDE contracheques ou recibos mensais detalhando os valores brutos e as retenções, além disso, informaram que não conseguem ter acesso aos comprovantes de rendimentos via site na internet, pois a transação encontra-se sempre na situação "em manutenção".

Pode-se constatar que a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA objetiva com tal contratação à terceirização de profissionais para atuação nas unidades de saúde do município, pois não há qualquer autonomia dos cooperados, seja em relação à cooperativa, seja em relação ao tomador dos serviços.

Além disso, os valores pagos à COOFSAÚDE pela prefeitura ultrapassam seus custos, acarretando na obtenção de ganhos exacerbados por parte da Cooperativa, que é entidade sem fins lucrativos, e em superfaturamento em relação aos valores pagos pelo município, conforme apontado em item específico deste Relatório.

Pode-se constatar que a terceirização dos serviços de saúde por meio da contratação de cooperativa não encontra respaldo legal no ordenamento jurídico brasileiro. Não é permitido ao poder público realizar a terceirização de atividades finalísticas, como pretendido pela prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA. A rigor, em tais casos, os contratos são nulos por contrariedade ao art. 37, I e II da Constituição Federal/1998.

Portanto, para a seleção de profissionais para atuação na Estratégia Saúde da Família deve ser indicada a contratação direta de pessoal por meio de concurso público ou processo seletivo público em face do caráter continuado das atividades das atividades das Unidades de Saúde.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU corrobora esse entendimento ao determinar a necessidade de realização do devido concurso público.

Sobre a questão, na Proposta de Deliberação relativa ao Acórdão TCU 1428/2014 – Segunda Câmara, o Ministro relator salientou:

- "6. No que se refere à contratação de pessoal para compor as equipes do PSF, a jurisprudência do Tribunal tem assentado que esse processo deve ocorrer por meio de concurso público, ante o caráter permanente das atividades desenvolvidas no referido programa.
- 7. Nessa linha, entende-se que o recrutamento de pessoal por concurso público é medida consentânea aos ditames constitucionais, conforme disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal (Acórdãos ns. 1.146/2003, 1.281/2007, 281/2010, 2.090/2012, 2.093/2012, 2.473/2012 do Plenário, 3.209/2008 e 2.072/2013 da 2ª Câmara, 8.343/2010 e 6.838/2011, da 1ª Câmara, entre outros).
- 8. Vale registrar, à guisa exemplificativa, que o Acórdão n. 2.072/2013 2ª Câmara de minha relatoria, ao tratar de questão semelhante, veiculou determinação ao Município de Otacílio Costa/SC nos seguintes termos:
- '9.4.2. adote providências com vistas a realizar concurso público, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, para a contratação com recursos federais dos profissionais das equipes do Programa Saúde da Família, com vistas a substituir todos os profissionais contratados de forma irregular, caso ainda não tenha feito, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria/MS n. 2.488, de 24 de outubro de 2011, no Decreto n. 3.189, de 4 de dezembro de 1999, e na Lei n. 10.507, de 10 de julho de 2002;'
- 9. Como se percebe, as características de permanência do PSF reclamam a exigência de concurso público." (nosso grifo)

Ainda mais, no caso em questão, a terceirização é irregular também por haver a pessoalidade e a subordinação direta dos profissionais com a Prefeitura Municipal. Os 39 profissionais entrevistados, sendo 02 fonoaudiólogos, 02 psicólogos, 16 enfermeiros, 06 médicos, 11 odontólogos, 01 nutricionista e 01 farmacêutico relataram que são contratados com intermediação da Prefeitura, que participaram do processo seletivo e entregaram os documentos solicitados, no início da contratação, à Secretaria de Saúde.

Ficou comprovado que a Cooperativa atua apenas como pessoa interposta, para possibilitar a contratação de pessoal sem concurso público. Trata-se, pois, de mera intermediação de mão-de-obra subordinada e não de efetiva terceirização.

Por todo o exposto, o que se configura é uma terceirização ilegal de mão-de-obra por parte do poder público municipal, visando burlar os contratos de trabalho e o pagamento das verbas trabalhistas a que fazem jus os profissionais contratados, tais como, 13º salário, adicional de férias, aviso prévio, FGTS, etc. acarretando responsabilidade solidaria da Prefeitura e da Cooperativa.

A prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA viola a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ao não contabilizar como sendo de pessoal toda a despesa com essa terceirização, substitutiva de mão de obra.

Adicionalmente, verificou-se, por meio de consulta ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, que a prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA vem contabilizando toda a despesa incorrida com o contrato de terceirização como "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", no grupo de despesa "3 – Outras Despesas Correntes", que não é levado em conta para o cálculo do limite estabelecido no art. 19 da LRF. O correto seria a contabilização no grupo de despesa "1 – Pessoal e Encargos Sociais", numa das contas de "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, atendendo ao art. 18, § 1°, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB 103-2016, item 9, de 25 de outubro de 2016, o gestor municipal assim se manifestou:

"Os Auditores não solicitaram a presença dos prepostos da Cooperativa ou sua participação para fins de esclarecimentos sobre a atividade desenvolvida, de forma que não é possível atribuir irregularidade direta a contratação sem análise profunda do objeto e sua execução se não houve sua participação na elaboração da auditoria.

Trata-se de parte diretamente envolvida na análise do caso concreto, e, consequentemente não poderia deixar de ser ouvida se existe eventual infração contratual a ser submetida ao crivo de procedimento administrativo.

Da mesma forma também não foi oportunizado ao Ex-Gestor manifestação em diversos pontos que influenciam na pratica de atos de sua administração, vez que, a licitação não foi praticada pela atual gestão.

Informamos que para esta constatação, o Ex-Gestor e o Secretário Municipal devem ser notificados (...)"

Já a COOFSAÚDE, por meio de Ofício Nº 140/2016, de 25 de outubro de 2016, item 1.1, apresentou a seguinte manifestação:

"A COOFSAÚDE foi contratada pelo Município de Santo Antônio de Jesus para a prestação de serviços de saúde no ano de 2011, por meio de procedimento licitatório na modalidade Concorrência Pública nº 008/2011, tal como preceitua a Lei nº 8.666/93, que rege os contratos administrativos e as licitações.

A partir do procedimento licitatório em questão, realizado na estrita legalidade e do qual a COOFSAÚDE sagrou-se vencedora, firmou-se o Contrato Administrativo nº 1206/2011, já analisado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Tendo em vista que o contrato supracitado é de Prestação de Serviços, prorrogável em até 60 meses, conforme dispõe o art. 57 da Lei 8666/93. Com objetivo de melhor esclarecer as alterações ocorridas no valor original contratado acima citado, apresentamos abaixo todos os Termos Aditivos e de Apostilamento celebrados ao longo do período contratado, vejamos:

TERMO	TIPO	REAJUSTA	DATA	OBJETO	FINALIDADE
		VALOR			

Termo Aditivo n°. 526/2012	ADITIVO	NÃO	10/06/2012	Altera Objeto - Acrescenta Serviços	O presente Termo Aditivo teve como objetivo incluir no objeto do contrato os seguintes serviços: 03 enfermeiros; 02 médicos e 02 dentistas.
Termo Aditivo nº. 991/2012	ADITIVO	NÃO	20/12/2012	Prorroga Prazo	O presente Termo Aditivo teve como objetivo prorrogar o prazo por mais 12 meses.
Termo Aditivo nº. 116/2013	ADITIVO	NÃO	19/06/2013	Prorroga Prazo	O presente Termo Aditivo teve como objetivo prorrogar o prazo por mais 12 meses.
Primeiro Apostilamento	APOSTILAMENTO	NÃO	01/08/2013	Atualização de Dotação Orçamentária	Înclui Dotação Orçamentária
Segundo Apostilamento	APOSTILAMENTO	NÃO	01/08/2013	Atualização de Informações Contratual	Altera Razão Social da Contratada por força de Lei nº. 12.690/2012
Termo Aditivo n°. 332/2013	ADITIVO	NÃO	17/09/2013	Altera Objeto - Acrescenta Serviços / Prorroga Prazo	O presente Termo Aditivo teve como objetivo incluir no objeto do contrato os seguintes serviços: 01 Psicólogo, 01 Médico Psiquiatra, 01 Assistente Social, 02 Psicólogos, 01 Psicólogo (CEREST), 01 Educador Físico, 01 Psicólogo (NASF), 01 Terapeuta Ocupacional, 01 Enfermeiro, 01 Assistente Social, 01 Nutricionista, 01 Farmacêutico
Terceiro Apostilamento	APOSTILAMENTO	SIM	26/01/2015	Equilíbrio Econômico Financeiro	Reajusta os Valores Licitados conforme índice IPCA/IBGE dos anos de 2012 e 2013.
Termo Aditivo n°. 782/2015	ADITIVO	NÃO	16/09/2015	Prorroga Prazo	O presente Termo Aditivo teve como objetivo prorrogar o prazo por mais 12 meses.
Termo Aditivo nº. 001/2016	ADITIVO	NÃO	04/01/2016	Inclui a cláusula do Prêmio PMAQ	Inclui a cláusula do Prêmio PMAQ - Conforme a Lei Municipal nº 1245/2014.

Frise-se, por oportuno, que, no decorrer de aproximadamente 05 (cinco) anos de relação contratual somente foram reajustados os valores correspondentes aos exercícios de 2012 e 2013, aplicado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos respectivos anos. É importante salientar que o (IPCA) é o índice oficial brasileiro de menor majoração e reconhecido nacionalmente, inclusive é o recomendado e utilizado pelo TCU – Tribunal de Contas da União.

SÉRIE HISTÓRICA DOS ACUMULADOS NO ANO IPCA

	VARIAÇÃO ACUMULADA NO ANO				
ANO	(%)				
	IPCA				
Jul a Dez/94	18,57				
1995	22,41				
1996	9,56				
1997	5,22				
1998	1,65				
1999	8,94				
2000	5,97				
2001	7,67				
2002	12,53				
2003	9,30				
2004	7,60				
2005	5,69				
2006	3,14				
2007	4,46				
2008	5,90				
2009	4,31				
2010	5,91				
2011	6,50				
2012	5,84				
2013	5,91				
2014	6,41				
2015	10,67				
2016	5,51				

ACUMULADO NO REAL 452,97

Diante das informações apresentadas na tabela acima do relatório IBGE/ Setembro de 2016 (Doc. 18 /fl. 19), que apresenta a série histórica acumulada do período de1995 a 2016, verifica-se que o acumulado inflacionário no período de outubro de 2011 a setembro de 2016 foi de aproximadamente 34,7% (trinta e quatro vírgula sete por centos).

Deste modo, observa-se que, o terceiro Termo de Apostilamento do contrato administrativo em tela, apenas corrige o índice inflacionário em 11,75 % (*onze vírgula setenta e cinco por centos*), sofrendo uma defasagem de 22,95% (*vinte e dois vírgula noventa e cinco por centos*) no período.

Cumpre ainda esclarecer, que o Terceiro Termo de Apostilamento só passou a viger em 26 de Janeiro de 2015, ficando os valores contratados congelados no período de Outubro de 2011 a Janeiro de 2015.

Observe-se, por conseguinte, o trecho apresentado no Relatório da Auditoria em que se refere ao reajuste realizado:

"O processo licitatório na modalidade Concorrência Pública nº 008/2011 deu origem ao contrato 1206/2011 no valor de R\$ 470.598,40, correspondente à parte fixa, e de R\$ 117.649,60, correspondente à parte variável do contrato, valores estes mensais, perfazendo um valor anual de R\$ 7.058.976,00, Em fevereiro de 2015 foi celebrado o terceiro apostilamento ao contrato 1.206/2011 que alterou o valor a ser pago mensalmente para R\$ 745.778,27". (folha 01 – relatório da OS 201603129).

De tais fatos se extrai a inexorável conclusão que o relatório da Auditoria tentou demonstrar que o valor inicial do contrato que era de R\$ 588.248,00 (quinhentos e oitenta e oito mil, duzentos e quarenta e oito reais), foi apenas majorado para R\$ 745.778,27(setecentos e quarenta e cinco mil, setecentos e setenta e oito reais e vinte e sete centavos), sem ter o cuidado de evidenciar que os acréscimos foram frutos de serviços acrescidos através dos Termos Aditivos nº. 332/2013 e nº. 526/2012, que totalizaram a inclusão 20 (vinte) novos serviços.

Vale esclarecer, que a contratação dos serviços realizados pela COOFSAÚDE – COOPERATIVA DE TRABALHO, foi bastante satisfatória para a administração de Santo Antônio de Jesus, considerando que ao longo de mais de 04 anos os valores permaneceram inalterados.

De outra ponta, vários serviços foram reajustados, como por exemplo: o valor do serviço de Médico Clínico Ambulatorial de 20 Horas/semanais, Item 01 da planilha de preço que no ano de 2012, foi licitado a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) líquidos, e atualmente é pago para o profissional cooperado que presta o serviço o valor de 6.000,00 (seis mil reais) líquido.

Diante de todo exposto, podemos visualizar que os valores dos serviços praticados pela COOFSAÚDE estão totalmente defasados e abaixo da inflação. Além disso, os valores pagos para os cooperados, em sua maioria, estão acima do valor recebido pela COOFSAÚDE.

Assim, não encontramos razões nas quais os auditores se basearam para supor que existe superfaturamento. Neste caso, como se pode verificar, ao contrário do que se alega, existe mesmo é defasagem.

Ademais, é imperioso ressaltar que, data vênia, a tese levantada no relatório de que as terceirizações por meio de contrato com cooperativa não possuem respaldo jurídico é deveras equivocada, tendo em vista que o art. 10, §2° da Lei 12.690/12 aduz que as Cooperativas de Trabalho não poderão ser impedidas de participar de procedimento de licitação pública.

Além disso, como o caso concreto em questão trata-se de prestação de serviços no âmbito da saúde, incluído o PSF, a Lei 8.080/90, em seu art. 24 permite que o Sistema Único de Saúde –SUS, poderá recorrer aos serviços prestados pela iniciativa privada, sendo que, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, permite a contratação dos serviços públicos mediante licitação.

Desta forma, pela ausência de impedimento legal de participação de cooperativas em licitações e pelos fundamentos de direito acima expostos, é evidente que é plenamente legal

a terceirização dos serviços de saúde por meio de Cooperativas, sendo permitido, inclusive, a terceirização dos serviços prestados nos PSFs, devendo apenas a prestadora cumprir com as normas da portaria do Ministério da Saúde e não interromper o referido serviço."

No item 1.2 do supracitado Ofício, o gestor municipal apresentou considerações a respeito da relação dos cooperados com a COOFSAÚDE e da atuação da mesma no município, conforme disposto abaixo, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

"Concernente a alegação de que foram obtidas informações através de entrevistas realizadas com os cooperados da COOFSAÚDE de que a seleção, as escalas de horários, os locais de trabalho e os períodos de férias eram definidos pela Secretária de Saúde são totalmente improcedentes, tendo em vista que, primeiro, é com muita estranheza que a COOFSAÚDE obtém esta informação já que conforme demonstrado nas avaliações dos próprios cooperados que prestaram serviço em Santo Antônio de Jesus (doc. 02), estes elogiaram a atuação da Cooperativa, sendo que, em nenhum momento neste relatório foi dito como foram realizadas estas entrevistas, bem como as perguntas e respostas, não sendo citado, sequer, trechos da referida entrevista, dificultando, inclusive, a defesa em relação a tais afirmações.

Além disso, a documentação acostada a esta manifestação demonstra que sempre houve um coordenador e preposto da Cooperativa atuante no Município de Santo Antônio de Jesus (Docs. 1 e 11), sendo que, as referidas escalas eram elaboradas por intermédio do próprio coordenador em concordância com os cooperados. No que tange aos locais de trabalho, estes foram definidos através de uma reunião realizada entre a Cooperativa e os cooperados no início do contrato com o Município de Santo Antônio de Jesus e, concernente às férias, na verdade o cooperado goza de Repouso Anual Remunerado conforme aduz o art. 7º da Lei 12.690/2012, sendo que, o procedimento para gozar de tal direito é mantendo contato direto com a Cooperativa, inexistindo a solicitação direta com a Secretaria de Saúde.

Assim, não prospera a alegação de que os cooperados são subordinados a prepostos da Prefeitura, já que não foram contratados por meio de processo seletivo na Secretaria de Saúde e, sim, por serem cooperados da COOFSAÚDE que se consagrou vencedora do certame licitatório realizado no Município, prestando seus serviços de maneira completamente satisfatória.

Em relação aos comprovantes de rendimento dos cooperados, o próprio relatório aduz de forma implícita que alguns cooperados tiveram acesso aos mesmos, já que relata que **quase** todos não tiveram este acesso. No entanto, esta afirmação de que vários cooperados não tiveram acesso aos comprovantes de rendimentos não condizem com a realidade, tendo em vista que conforme demonstra os emails de solicitação em anexo (doc. 11), muitos cooperados obtiveram tais comprovantes por email, agradecendo, inclusive, por ter tido sua solicitação atendida. Além dos comprovantes enviados por email, todos os cooperados têm acesso aos comprovantes pelo site da Cooperativa. Por fim, importante ressaltar que as alegações referentes ao site da cooperativa só corroboram com afirmação de que

todos os cooperados o acessam, podendo utilizar de todo o seu conteúdo referente à Cooperativa e Assembleias (doc. 04).

(...)

Além disso, é importante ressaltar que todos os cooperados da COOFSAÚDE são convocados a participarem das assembleias realizadas pela Cooperativa, tendo cada cooperado o direito de 1 (um) voto nas deliberações, participando assim de maneira efetiva na sua gestão. Para corroborar tal afirmação, o doc. 04 e doc. 06 demonstram que houve publicação das referidas assembleias em jornais de grande circulação e no próprio site da cooperativa, sendo este de acesso a todos os cooperados que usam de forma regular.

Destarte, no que se refere ainda em relação à atuação dos cooperados, é importante ressaltar que estes têm total autonomia na prestação dos seus serviços, já que elaboram suas escalas juntamente com o coordenador da cooperativa e não possuindo a subordinação jurídica que empregados regidos pela CLT estão adstritos, recebendo de acordo com o que produzem."

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor municipal não apresentou qualquer argumento/justificativa que contradissesse os fatos aqui apontados. Alegou apenas que a Cooperativa e os ex-gestores deveriam ser instados a se manifestarem.

Já a COOFSAÚDE, em sua manifestação, utiliza os doze primeiros parágrafos para contraargumentar reajuste de preços do contrato e superfaturamento, temas que não são objeto desta Constatação, razão pela qual a equipe de auditoria não entrará, aqui, no mérito de sua argumentação.

Quanto à contestação de que as terceirizações por meio de contrato com cooperativa não possuem respaldo jurídico, tendo em vista que o art. 10, §2° da Lei 12.690/12 aduz que as Cooperativas de Trabalho não poderão ser impedidas de participar de licitação pública, o gestor, de fato, tem razão. As cooperativas não podem ser impedidas de participar de procedimento licitatório desde que o objeto da licitação lhe seja compatível. Contudo, no caso em voga, como se trata de serviços de saúde permanentes, cuja prestação primária é do Estado, estes serviços não podem ser prestados por cooperativas, portanto sendo-lhes vedada a participação em certame licitatório.

Segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, a contratação de mão de obra para compor as equipes das unidades de saúde deve ser realizada por meio de concurso público, devido aos serviços prestados serem de caráter permanente, portanto, a contratação de profissionais para atuarem nas unidades de saúde por meio de cooperativa contraria o entendimento jurídico e o ordenamento legal.

Já em relação ao argumento de que "a Lei 8.080/90, em seu art. 24, permite que o Sistema Único de Saúde –SUS, poderá recorrer aos serviços prestados pela iniciativa privada, sendo que, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, permite a contratação dos serviços públicos mediante licitação", o gestor também, de fato, tem razão. Entretanto o

Estado só pode recorrer à iniciativa privada em caráter complementar. Os serviços essenciais de saúde, de caráter permanente, devem ser prestados, em caráter obrigatório, pelos Municípios, Estados e União.

A terceirização ilegal de mão-de-obra objetiva burlar os contratos de trabalho e o pagamento das verbas trabalhistas a que fazem jus os profissionais contratados, além de violar a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ao não registrar como sendo de pessoal toda a despesa incorrida com essa terceirização e, em vez disso, contabilizar tal despesa como serviços de terceiros/pessoa jurídica.

2.2.2. Não cumprimento de carga horária por profissionais médicos do PSF contratados por meio de cooperativa de saúde.

Fato

A Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA paga à Cooperativa Feirense de Saúde - COOFSAÚDE - pela intermediação na contratação de médicos que deveriam cumprir a jornada de 40 horas semanais distribuídas de segunda a sexta-feira, em Unidades de Saúde da Família do município.

No entanto, em visitas às Unidades de Saúde da Família do município e por meio de verificação dos livros de marcação de consultas e atendimentos realizados pelos profissionais, pode-se observar que eles não vêm cumprindo com a jornada de trabalho contratada, conforme relatado no quadro a seguir:

Cálculo dos de atendimento médico

Médico/PSF	Datas em que constam atendimento no	Nº de dias de	N° de dias
	Livro de Registro	atendimento	úteis no
			período
USF Alto de	21/07, 26/07, 27/07, 28/07, 02/08, 03/08	07	12
Sobradinho	e 04/08		
USF Irmã Dulce	02/08, 04/08, 05/08, 09/08, 11/08,	06	10
	12/08, 16/08 (atestado médico), 18/08		
	(atestado médico) e 19/08 (atestado		
	médico),		
USF Viriato Lobo	21/07, 24/07, 25/07, 26/07, 27/07,	14	22
	28/07, 29/07, 01/08, 02/08, 03/08,		
	04/08, 15/08, 16/08 e 18/08		
USF Manoel	20/07, 21/07, 25/07, 26/07, 27/07,	17	23
Nascimento	28/07, 01/08, 02/08, 03/08, 04/08,		
	08/08, 09/08, 10/08, 15/08, 16/08, 17/08		
	e 18/08		
USF Amparo	20/07, 21/07, 22/07, 09/08, 10/08,	11	23
	15/08, 16/08, 17/08, 18/08, 19/08 e		
	22/08		
USF Geraldo Sales	20/07, 21/07, 22/07, 26/07, 27/07,	18	25
	28/07, 29/07, 02/08, 03/08, 04/08,		
	09/08, 10/08, 11/08, 12/08, 16/08,		
	17/08, 18/08 e 23/08		
USF Boa Vista	21/07, 22/07, 25/07, 28/07, 29/07,	13	25
	01/08, 05/08, 08/08, 11/08, 12/08,		
	19/08, 22/08 e 24/08		
USF Esperança	25/07, 01/08, 08/08, 15/08 e 22/08	05	20

Fonte: Oficio Nº 293/2016 SMS, de 25 de agosto de 2016.

Em consulta ao site do DATASUS/CNES – Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (cnes.datasus.gov.br), pode-se verificar que os profissionais listados abaixo possuem vínculos empregatícios, totalizando carga horária excessiva, incompatível a disponibilidade laboral de qualquer profissional:

```
-médico da USF Viriato Lobo – CPF: ***.868.497-**- 104 horas semanais; -médico da USF Boa Vista – CPF: ***.018.205-** – 75 horas semanais.
```

Deve-se observar que não está sendo considerado se os profissionais indicados trabalharam os dois turnos nos dias em que estiveram presentes nas Unidades de Saúde da Família. Isso porque não há o registro dos horários dos atendimentos, não sendo possível asseverar que cumpriram ou não os dois turnos da jornada. Todavia, o que se verifica é que em muitos dos registros consta um número bem pequeno de atendimentos por dia, fazendo crer que em tais dias o profissional só trabalhou durante um turno.

Vale ressaltar que o Contrato nº 1.206/2011, celebrado entre a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA e a cooperativa COOFSAÚDE, na Cláusula sétima, determina que "a fiscalização dos serviços prestados será realizada por representante da Secretaria de Saúde com intuito de verificar o cumprimento das cláusulas contratuais e a prestação dos serviços avençados. A Prefeitura deve exercer a supervisão, fiscalização e avaliação das ações desenvolvidas pela contratada e emitirá relatório técnico sobre os resultados alcançados diante das metas pactuadas."

Na Cláusula Oitava do supracitado Contrato, § 2º, item I, alínea 06, está estipulado que cabe à Prefeitura "efetuar o controle e avaliação de forma contínua do contrato, por meio de preposto, que observará *in loco* o desenvolvimento das atividades de assistência à clientela pertencente às Unidades de Saúde, inspecionando documentos e entrevistando pacientes com objetivo de aferir o grau de satisfação da clientela".

Com base nas informações identificadas sobre o descumprimento da jornada de trabalho por parte de profissionais médicos vinculados à Cooperativa, conclui-se que as devidas fiscalizações sobre o cumprimento das metas pactuadas em contrato e a mensuração da qualidade e eficiência dos serviços prestados junto à clientela não estão sendo realizadas pela Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA.

A Cooperativa COOFSAÚDE também não está cumprindo o disposto na Cláusula Oitava, § 2°, item II, alínea 16, do Contrato nº 1.206/2011, a qual menciona que o contratado responde pela conduta, frequência e pontualidade dos empregados designados para execução dos serviços objeto do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB 103-2016, item 2, de 25 de outubro de 2016, o gestor assim se manifestou:

"Inicialmente, destacamos que a Cooperativa não poderia deixar de ser parte no procedimento, vez que, trata-se de uma relação contratual onde é parte, e, portanto, impõe a

necessidade de sua participação para constituição do contraditório e ampla defesa, atuando de forma de desconstruir elementos mínimos de supostas irregularidades, considerando que a relação é tratada exclusivamente entre cooperado e cooperativa.

A gestão do município de Santo Antônio de Jesus vem buscando reafirmar seu comprometimento com o cumprimento das normas da Política Nacional de Atenção Básica. Como exemplo, podemos citar a adesão ao Programa Mais Médicos, que desde 2013, vem conseguindo garantir a presença de profissionais médicos, dispondo atualmente de 8 (oito) médicos intercambistas cubanos, bem como brasileiros, nas Equipes de Saúde da Família, além de médicos vinculados ao PROVAB. Nas demais Unidades de Saúde, os profissionais de nível superior são disponibilizados por meio de um contrato firmado entre o município e a Cooperativa COOFSAÚDE, onde prevê o cumprimento das 40 horas semanais para todos os profissionais.

Não foi dito no relatório que tipos de atendimentos foram verificados, tendo em vista que o PSF faz parte do Programa da Atenção Básica de Saúde e, por isso, faz visitas domiciliares aos pacientes e outros tipos de atividades que não são consultas, como por exemplo, atividades em grupo, reuniões e palestras realizadas fora da Unidade de Saúde, que não foram verificadas por este órgão fiscalizador.

Assim, fica evidente que não só as consultas realizadas nos postos são contabilizadas na carga horária do profissional, existem outros tipos de atividades que somadas preenchem a carga horária contratada.

Ademais, no que concerne a carga horária semanal dos médicos da USF Viriato Lobo e USF Boa Vista de 104 horas semanais e 75 horas semanais citados no relatório, não podem ser consideradas incompatíveis com a prestação efetiva dos serviços nos PSFs, pois, é sabido que diante da realidade do país, principalmente do estado da Bahia, há um grande quantitativo de profissionais médicos que atendem pela manhã e pela tarde em clínicas privadas ou PSF, e a noite exercem plantões de 12 horas em hospitais, além de plantões de 24 horas aos finais de semana, ultrapassando facilmente cargas horárias de 400, 500 horas de trabalho em um único mês, sendo plenamente possível pelo fato de possuir até mesmo local de descanso nos locais em que são realizados os referidos plantões.

Eventuais necessidades de ajustes por constatação não é passível de punição, mas orientação corretiva, sendo que, dar-se-á conhecimento da Cooperativa com o fito de ajustar as devidas inconformidades.

Cumpre destacar que o Município faz o monitoramento dos indicadores e dos serviços através do acompanhamento mensal dos sistemas de informação, tendo como referência os indicadores do Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade na Atenção Básica através da Diretoria de Atenção Básica.

Além disso, existe na Secretaria Municipal de Saúde, a Gerência de Planejamento que tem o papel de acompanhar, avaliar e monitorar os indicadores e dados dos sistemas de informação."

A COOFSAÚDE, por meio do Ofício N° 140/2016, de 25 de outubro de 2016, item 2, também se manifestou nos termos abaixo:

"Aduz o relatório que a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus pagou a Cooperativa o correspondente a jornada de 40 horas semanais para prestação de serviços médicos em PSFs do Município, afirmando que tal carga horária não estava sendo cumprida de acordo com verificação de marcação de consultas e atendimentos realizados pelos profissionais.

No entanto, vale destacar que nunca houve qualquer tipo de reclamação por parte da população do Município de Santo Antônio de Jesus em relação à prestação de serviços nos PSFs.

Além disso, não foi dito no relatório que tipos de atendimentos foram verificados, tendo em vista que o PSF faz parte do Programa da Atenção Básica de Saúde e, por isso, faz visitas domiciliares aos pacientes e outros tipos de atividades que não são consultas, como por exemplo: atividades em grupo, reuniões e palestras realizadas fora da Unidade de Saúde, que não foram verificadas por este órgão fiscalizador. Desta forma, não deve ser analisado apenas como carga horária as atividades realizadas pelos profissionais na unidade de saúde, devendo também ser contabilizado todas as atividades externas.

Assim, fica evidente que não só as consultas realizadas nos postos são contabilizadas na carga horária do profissional, existem outros tipos de atividades que somadas preenchem a carga horária contratada.

Ademais, no que concerne a carga horária semanal dos médicos da USF Viriato Lobo e USF Boa Vista de 104 horas semanais e 75 horas semanais citados no relatório, não podem ser consideradas incompatíveis com a prestação efetiva dos serviços nos PSFs, pois, é sabido que diante da realidade do país, principalmente do estado da Bahia, há um grande quantitativo de profissionais médicos que atendem pela manhã e pela tarde em clínicas privadas ou PSF, e a noite exercem plantões de 12 horas em hospitais, além de plantões de 24 horas aos finais de semana, ultrapassando facilmente cargas horárias de 300 horas de trabalho em um único mês, sendo plenamente possível pelo fato de possuir até mesmo local de descanso nos locais em que são realizados os referidos plantões.

Desta forma, todos os médicos que prestaram serviço pela Coofsaúde no Município de Santo Antônio de Jesus cumpriram de forma integral a jornada pactuada no contrato, não tendo a Cooperativa conhecimento de cumprimento de jornada em relação a outros vínculos que os referidos profissionais de saúde detinham.

Por derradeiro, fica evidente que em relação ao cumprimento dos dois turnos de trabalho nos PSFs, o relatório traz apenas suposições utilizando termos como "fazendo crer", sendo que, relata que foi constatado que houve um número "bem pequeno" dos atendimentos. Ora, é sabido que diversos fatores influenciam na quantidade de atendimentos em uma unidade de saúde, dependendo muito da região onde está instalado o posto, a população do município e muitas outras variáveis. Ademais, é importante ressaltar que o PSF possui um atendimento bastante díspare de outras unidades, já que é feito um atendimento mais acolhedor, fazendo pesquisas no âmbito familiar, visitas e atendimentos mais aprofundados, agindo, inclusive, de forma preventiva para evitar doenças.

Desta forma, não pode prosperar uma alegação baseada em achismos, nem com termos completamente vagos, até porque não existe uma mensuração exata de quantos atendimentos devem ser realizados no PSF, não tendo uma meta mínima a ser cumprida, justamente por conta de todas essas variáveis, devendo ser contabilizada todas as atividades inerentes aos profissionais que atuam no PSF.

Destarte, a COOFSAÚDE cumpriu com a carga horária estipulada no contrato, bem como prestou serviços de eficiência no Município de Santo Antônio de Jesus."

Análise do Controle Interno

O gestor municipal não apresentou qualquer documento/relatório que comprovasse a realização de atividades extras pelos profissionais de saúde. Se estes realizam visitas, palestras ou outras atividades que atendam à população, estas devem ser registradas para mensuração dos serviços prestados e controle da execução do Contrato.

As alegações apontadas pela Cooperativa também não podem ser consideradas, pois as visitas domiciliares aos pacientes e outros tipos de atividades que não são consultas, tais como atividades em grupo, reuniões e palestras não foram registradas pelo poder público municipal, logo, não há como aferir se tais atividades externas, juntamente com as consultas realizadas, perfazem o total de 40 horas semanais de jornada laboral.

Da mesma forma a Cooperativa não apresentou documentos que comprovassem essas atividades extras, tais como Relatório de Atividades, Atas etc..

Além disso, segundo informações apresentadas pelo gestor, o fato de nunca ter ocorrido qualquer tipo de reclamação por parte da população do Município de Santo Antônio de Jesus/BA em relação à prestação de serviços nas Unidades de Saúde da Família, não significa que a carga horária dos profissionais está sendo cumprida de forma integral.

2.2.3. Atesto e pagamento de faturas com base em informações insuficientes.

Fato

Nos processos de pagamentos analisados, cuja beneficiária foi a Cooperativa Feirense de Saúde – COOFSAÚDE, referentes ao período de janeiro de 2015 a junho de 2016, consta a relação de profissionais que prestaram os serviços e nas notas fiscais há informação indicando a existência de uma parcela de 60% relativa a mão de obra e outra de 40% relativa a "Insumos".

No entanto, não há especificação da composição de tais parcelas, logo, o atesto das faturas e a liquidação das despesas, realizadas por servidores da Secretaria Municipal de Saúde, ocorreram sem informações suficientes que embasassem o pagamento pelos serviços contratados.

Também não consta detalhamento dos insumos, impostos ou taxas, nem dos valores relativos a retenções, adicionais, ajudas de custo, auxílios etc. individualizados por profissional.

Segundo a Cláusula Quarta do Contrato celebrado entre a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA e a Cooperativa COOFSAÚDE, § 1º, itens I a III, a contratante deve, antes do pagamento pelos serviços prestados pela contratada, apresentar Relatório das Atividades Realizadas, expressando a produtividade e a qualidade da assistência oferecida à clientela alvo, Relatório de Execução Financeira, detalhando os gastos de custeio com pessoal, e o Relatório de Execução fiscal, abordando os pagamentos de taxas e tributos, além do pagamento de pessoal e encargos trabalhistas, acompanhados das respectivas comprovações.

Portanto, os processos de pagamentos não estão devidamente instruídos, conforme definido em contrato, logo, os pagamentos à cooperativa COOFSAÚDE são realizados sem informações suficientes à correta liquidação da despesa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB 103-2016, item 3, de 25 de outubro de 2016, o gestor assim se manifestou:

"Os faturamentos decorrentes da efetiva prestação do serviço, portanto, a medição é encaminhada, e, o atesto dar-se-á exclusivamente quando do retorno com a nota fiscal para verificação com planilha observando as cláusulas do contrato e edital do objeto licitado.

Não houve nenhuma irregularidade praticada pela Administração Pública no que se reporta ao atesto e pagamento, sendo todas as informações baseadas na execução do serviço e controle executado pelo acompanhamento da existência de profissionais nos locais lotados."

A COOFSAÚDE, por meio do Ofício Nº 140/2016, de 25 de outubro de 2016, item 3, também se manifestou nos termos abaixo:

"O relatório aponta uma irregularidade ao aduzir que 40% dos valores pagos estavam discriminados apenas como insumos. No entanto, não deve prosperar tal afirmação, já que a medição contratual possui a função de relacionar todo o valor pago com os serviços prestados, sendo esta medição feita de acordo com a Resolução 13.023/13 do TCM da Bahia, no qual foi apresentada toda documentação necessária e exigida.

Ademais, insta salientar que, a composição de valores alegada não foi exigida no edital licitatório, nem mesmo no contrato com o ente público, não sendo, desta forma, desrespeitado qualquer medida obrigatória no objeto licitado.

Desta forma, diante de todo exposto, fica claro que a COOFSAÚDE não cometeu qualquer irregularidade no que tange a composição de valores do objeto licitado, cumprindo todas as normas legais do próprio TCM e das normas estipuladas no edital de Licitação."

Análise do Controle Interno

O gestor municipal não apresentou qualquer argumento que invalidasse os fatos aqui apontados. Sequer refere-se à questão em voga: "Insumos".

Quanto às informações apresentadas pela COOFSAÚDE, elas não ilidem os fatos descritos, pois a não exigência no edital licitatório e no contrato celebrado de especificação de

composição de parcelas relativas à mão de obra e insumos, não desobriga o gestor de cobrar do prestador de serviço documentos comprobatórios de todas despesas incorridas. Aliás, o processo de liquidação, estágio da despesa definido pela Lei 4.320/64, só pode ser exaurido depois de identificados todos os elementos necessários à caracterização do direito do credor.

Ora, liquidar uma despesa, com base apenas numa nota fiscal, que traz em seu bojo uma parcela intitulada de "INSUMOS", sem que estes não estejam detalhados e comprovados, é ir de encontro à Lei 4.320/64.

Vale ressaltar que os Boletins de Medição, ora acostados nos processos, indicam tão somente os serviços prestados pelos cooperados e não fazem qualquer referência a "insumos". Também não há detalhamento de impostos ou taxas, e dos valores relativos a retenções, adicionais, ajudas de custo, auxílios, etc. individualizados por profissional.

Vale ressaltar que a referida Resolução do TCM da Bahia não dispensa o Município de instruir devidamente seus processos de pagamento, detalhando todas as despesas pagas, por meio de Relatório das Atividades Realizadas, Relatório de Execução Financeira e Relatório de Execução fiscal, complementados com as respectivas comprovações.

2.2.4. Exigências constantes do Edital da Concorrência nº 008/2011 restritivas à competitividade da licitação.

Fato

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, no dia 12 de maio de 2011, instituiu a Concorrência nº 008/2011, republicada em 30 de junho de 2011, com a finalidade de contratação de pessoa jurídica para organização, execução e operacionalização dos serviços assistenciais de saúde das Unidades de Saúde do município por profissionais de nível superior. Na análise do edital dessa licitação, identificaram-se itens em desacordo com a legislação vigente quais sejam:

1) DA OBRIGATORIEDADE DE VISITA PRÉVIA AOS LOCAIS DOS SERVIÇOS

Eis o que diz o Item 3 do Edital:

"3- DA VISTORIA

- 3.1. Antes de apresentar sua proposta, a licitante deverá analisar os projetos executivos e todos os documentos do Edital, sendo obrigatória a vistoria dos locais dos serviços, executando todos os levantamentos necessários ao desenvolvimento de seus trabalhos, de modo a não incorrer em omissões, as quais não poderão ser alegadas em favor de eventuais pretensões de acréscimos de preços.
- 3.2. A vistoria deverá agendada até o terceiro dia útil anterior à data fixada no preâmbulo deste Edital para o recebimento dos envelopes das propostas e será efetuada em companhia de servidor (a) da Secretaria Municipal de Saúde.
- 3.3. A licitante deverá agendar a vistoria com o Gabinete da Secretaria Municipal de Saúde de Santo Antonio de Jesus, através do telefone nº (75)

3632-4482, com a Sra. Cacilda Jesus ou Marcus Teixeira, das 08h00min às 14h00min.

- 3.4. No ato da vistoria o preposto da licitante deverá apresentar credenciamento específico para vistoria, na forma do subitem 5.1 deste Edital.
- 3.5. Ressaltamos que o credenciamento para vistoria é independente do credenciamento para representar a licitante na sessão de abertura da licitação, onde, na oportunidade, deverá ser apresentado o credenciamento fora dos envelopes na forma do subitem 5.1 deste Edital.
- 3.6. A falta de apresentação dos documentos de credenciamento impedirá que o preposto realize a vistoria."

Preliminarmente, no que tange a prazos, o Edital exige o agendamento na Secretaria de Saúde do município de visita em até três dias úteis anterior à data fixada para recebimento das propostas. Além disso, estabelece que o licitante deveria formalizar a visita técnica por meio de credenciamento específico na Prefeitura e ser acompanhado por servidor designado pela Secretaria Municipal de Saúde. Ou seja, é obrigatório o deslocamento inicial do interessado ao município somente para vistoriar os locais onde serão executados os serviços, após o cumprimento de determinadas formalidades.

Segundo entendimentos do Tribunal de Contas da União – TCU, abaixo mencionados, é vedada a exigência de comprovação de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas na Lei que inibam a participação na licitação. Ou seja, seria suficiente apenas a declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto, sem a necessidade de prévio agendamento de visita técnica na Secretaria de Saúde do Município. A exigência ainda de comparecimento em dias, horários e locais determinados afronta os termos da legislação vigente, da mesma forma que a necessidade de responsável técnico para cumprimento de tal exigência se mostra desarrazoado.

Segundo a Corte de Contas, tal fato torna prejudicial a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que possibilita que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame.

Comprova-se a posição contrária do TCU quanto à obrigatoriedade de visitação dos locais onde serão executados os serviços mediante diversos Acórdãos, a exemplo do 1599/2010. Eis o que diz a determinação do TCU:

Acórdão 1599/2010:

"abster-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3°, caput, e §1°, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto (Achado 3.7)"

2) DA EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE

Eis o que diz o Item 6.6.4 do Edital:

"b) A comprovação de boa situação financeira será aferida pela observância, dos índices apurados pelas fórmulas abaixo, cujo cálculo deverá ser demonstrado em documento próprio, em papel timbrado da licitante, devidamente assinado por Contador ou Contabilista habilitado. Se necessária a atualização do balanço, deverá ser apresentado juntamente com os documentos em apreço, o memorial de cálculo correspondente:

Legenda: ILG = Índice de Liquidez Geral ILC = Índice de Liquidez Corrente GEG = Grau de Endividamento AC = Ativo Circulante AT = Ativo Total RLP = Realizável em Longo Prazo ELP = Exigível em Longo Prazo PC = Passivo Circulante

1) ILG – Índice de Liquidez Geral, calculado segundo a relação:

$$ILG = \underline{AC + RLP} > 1,00$$
 (maior igual a um vírgula zero)
 $PC + ELP$

1) ILC – Índice de Liquidez Corrente, calculado segundo a relação:

$$ILC = \underline{AC} > 1,00 \text{ (maior igual a um vírgula zero)}$$
 \underline{PC}

3) GEG – Grau de Endividamento, calculado segundo a relação:

$$GEG = \underline{PC + ELP} < 0.50$$
 (menor igual a zero vírgula cinquenta)."
$$AT$$

Diversos julgados do Tribunal de Contas da União – TCU 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 §5°, Art. 31, da Lei 8.666/93. Exigências de índices contábeis incompatíveis limitam o caráter competitivo do certame, além de restringir a participação de demais interessados no processo de escolha da melhor proposta.

Segundo aquela Corte de Contas, deve-se abster do uso de Índice de Endividamento Geral (IEG) menor que 1,0 (um vírgula zero) e Índice de Liquidez Geral (ILG) e Índice de Liquidez Corrente (ILC) iguais ou superiores a 1,0 (um vírgula zero). Conforme se pode observar, o Grau de Endividamento exigido pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA no Edital de licitação, por exemplo, foi menor ou igual a 0,50 (zero vírgula cinquenta), ou seja, foi ainda mais restritivo. O TCU se posicionou sobre esse assunto em seus normativos, a exemplo do Acórdão 3.197/2010, o qual reproduzimos a seguir:

- "[...] determinar ao Município de Itaguaçu/ES que, em relação aos atos convocatórios das futuras licitações envolvendo a aplicação de recursos federais, abstenha-se de incluir as seguintes exigências/cláusulas:
- 1.5.2.5 previsão de inabilitação sumária de licitante que apresentar índices de capacidade financeira (ILG, ISG e ILC) inferiores a 1,0 (um), inexistindo previsão da possibilidade de os licitantes que se encontrarem nessa situação comprovarem, por outros meios, como o capital mínimo líquido ou, ainda, prestação de garantia, que detém condições de adimplir com o futuro contrato, conforme franqueado no subitem 7.2 da Instrução Normativa/MARE nº 5/95, e em dissonância com os Acórdãos nos. 948/2007 e 1291/2007 Plenário e 6613/2009 1ª Câmara [...]"

Vê-se, portanto, que no Edital de que trata a licitação nº 08/2011, da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, a exigência de índice igual ou maior que 1,0 (um vírgula zero) para o ILC e o ILG, por exemplo, não guarda conformidade com as normas, quando o Tribunal de Contas da União determina que esses índices poderiam ser inferiores a 1,0 (um vírgula zero).

- 3) DA EXIGÊNCIA DE PROFISSIONAL COM REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO EM SEU QUADRO PERMANENTE Eis o que diz o Item 6.6.3 do Edital:
 - "b) Comprovação de que possui no seu quadro permanente profissional de nível, para atuar como responsável (is) técnico (s) na supervisão da execução dos serviços objeto desta licitação, acompanhado de prova da regularidade do (s) mesmo (s) perante os seus conselhos profissionais e profissional para atuar como responsável técnico pela parte administrativa, com registro no Conselho Regional de Administração reconhecido pelo Conselho Federal de Administração, numa das formas a seguir:
 - 1) Carteira de Trabalho/CTPS, no caso de funcionário do quadro permanente;
 - 2) Contrato Social, Estatuto Social ou Ato Constitutivo, no caso de sócio;
 - 3) Contrato de Prestação de Serviço, para contratados por tempo determinado, com data de assinatura anterior à data de abertura das propostas, devidamente registrado em cartório."

Cabe destacar, de início, que o Art. 30 da Lei 8.666/93, relativo à documentação necessária para a qualificação técnica, não faz referência à obrigatoriedade de a licitante possuir em seus quadros a figura do profissional de Administração como pré-requisito para habilitação em certame licitatório. O item II desse artigo refere-se a "pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos". Ou seja, "o pessoal técnico", em relação ao objeto de que trata a Concorrência nº 08/2011, seriam os diversos profissionais de saúde postos à disposição do município pela licitante vencedora, responsáveis diretamente pela execução dos trabalhos.

Dessa forma, não cabe a exigência no edital de que a licitante possua um Administrador de Empresas e tampouco apresente prova de regularidade do mesmo junto ao Conselho Regional de Administração com reconhecimento pelo Conselho Federal de Administração. Tal obrigatoriedade torna-se mais um limitador da livre concorrência, posto que o campo de

atuação do profissional de Administração, conforme a Lei 4.769/65, refere-se mais intimamente à forma de gestão das empresas, entidades ou organizações em geral, não podendo ser confundido, nesse caso mais específico, com a execução do objeto da Concorrência nº 08/2011, a ponto de as propostas apresentadas pelas licitantes serem desclassificadas pelo seu não atendimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Conforme manifestação do Secretário Municipal de Saúde de Santo Antônio de Jesus/BA no período de 2008/2012:

"5.1) DA OBRIGATORIEDADE DE VISITA PRÉVIA AOS LOCAIS DOS SERVIÇOS

Segundo o art. 30, III da Lei nº 8.666/93, para efeito de qualificação técnica, poderá ser exigida comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações relativas ao objeto licitado.

Segundo o TCU, 'Vistoria ou visita técnica deve ser feita pelo licitante, ou por seu representante legal, em horário definido no ato convocatório e preferencialmente em companhia de servidor do órgão/entidade contratante designado para esse fim'.

O que o TCU entende como restritivo ao caráter competitivo do certame é o estabelecimento de prazo, <u>por demais exíguo</u>, para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados.

Certamente, esta não é a hipótese em análise, em que o aviso da licitação foi publicado no Diário Oficial do Município em 01/07/2011, com a sessão designada para o dia 18/08/2011, portanto uma antecedência de mais de 45 dias, sendo que a vistoria foi permitida até o terceiro dia útil anterior à data da sessão.

Em situação semelhante, o próprio TCU já decidiu:

"0 art. 30, inciso 111, da Lei n º 8.666/1993. e o art. 15, inciso da IN MPOG n º 02/08, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços .continuados ou não pela Administração, dão amparo legal à exigência editalícia de vistoria obrigatória a ser realizada pelos licitantes em até três dias úteis antes da data estipulada para abertura da licitação (letra A). Considero razoável as alegações (...) de que as instalações, sistemas e equipamentos objeto do certame licitatório possuem características, funcionalidades, idades e estados de conservação que somente a descrição técnica não se faz suficientemente clara para determinar as grandezas que serão envolvidas para suas manutenções e, consequentemente, assegurem que o preço ofertado pela licitante seja compatível com as reais necessidades do órgão. A imprescindibilidade da vistoria foi justificada no projeto básico e sua exigência insere-se na esfera discricionária do administrador. A exigência de duas vias da declaração de vistoria, a meu ver, no caso concreto, se trata de uma formalidade que não traz prejuízos ao regular andamento da licitação. Acórdão 727/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator)"

Assim, não há que se falar em ilegalidade no item 3 do edital.

5.2) DA EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE

A necessidade de apresentação de Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis que comprovem a boa situação financeira da empresa, devem ser demonstrados a partir do cálculo dos Índice de Liquidez Geral (ILG), igual ou superior a 1,00 (um vírgula zero), Índice de Liquidez Corrente (ILC), igual ou superior a 1,00 (um vírgula zero) e Índice de Endividamento Geral (IEG) igual ou inferior a 0,50 (zero vírgula sessenta). A doutrina contábil especializada indica que os Índices Contábeis de — Liquidez Corrente apontam para seguinte conclusão acerca da situação econômica da empresa: a) menor que 1,00: Deficitária; b) entre 1,00 a 1,35: Equilibrada; e, c) maior que 1,35: Satisfatória.

Na teoria contábil, o Endividamento Total é usado para indicar a capacidade que tem determinada empresa de honrar seus compromissos financeiros. Quanto maior o índice, mais dependência há de financiamentos de terceiros relativamente ao capital próprio. Portanto, um índice menor significa menos comprometimento patrimonial e melhor solidez financeira.

A inclusão do Endividamento Total como condição de habilitação nas licitações públicas ganhou importância em face da crescente responsabilização subsidiária da Administração pelos pagamentos de verbas e encargos salariais de funcionários de empresas contratadas que se tornaram insolventes, conforme comumente decidido pela Justiça Trabalhista.

O tema é motivo de preocupação do Tribunal de Contas da União, que estudou amplamente formas de se conseguir maior segurança nas contratações do poder público, nos termos do Acórdão nº 1214/2013-Plenário. Uma das conclusões, constante do substancioso voto do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, foi "que as exigências de qualificação econômico-financeira previstas na maioria dos editais não estão sendo capazes de evitar a contratação de empresas sem a devida capacidade econômico-financeira para honrar os compromissos pertinentes à prestação dos serviços".

Veio, assim, a recomendação geral para que os editais sejam mais exigentes quanto à qualificação das licitantes, mas com equilíbrio, a fim de não perder o foco na obtenção do bom preço.

O Tribunal de Contas da União dita que "é possível dizer que o índice de 0,6 para o Endividamento Total é usual no mercado e atende à lei. ". Acórdão 628/2014 Plenário (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Quanto ao índice de liquidez geral e corrente, restou consignado no Acórdão TCU nº 229/2011 que: "No tocante aos índices de liquidez geral — LG e liquidez corrente LC, o normal é a exigência entre 1,0 a 1,5".

Portanto, o atendimento aos índices estabelecidos no Edital, tendo-se exigido índice de liquidez geral e de liquidez corrente mínimo igual a um, demonstrará uma situação EQUILIBRADA da licitante. Caso contrário, o desatendimento dos índices revelará uma situação deficitária da empresa, colocando em risco a execução do contrato.

Assim, a exigência do Edital quanto aos índices - <u>Liquidez Geral (LG)</u>, <u>Liquidez Corrente (LC)</u> e <u>Grau de Endividamento (GEG)</u> - nada mais fez que traduzir em critérios objetivos o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, uma vez que a contratação de empresas em situação EQUILIBRADA é o mínimo que Município de Santo Antônio de Jesus deve cercar-se para assegurar o integral cumprimento do contrato.

5.3) DA EXIGÊNCIA DE PROFISSIONAL COM REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO EM SEU QUADRO PERMANENTE

O próprio Conselho Regional de Administração da Bahia emitiu, no ano de 2012, um oficio circular, cuja cópia segue em anexo, orientando a exigência nos editais da comprovação de o licitante possuir um responsável técnico devidamente registrado, para determinados serviços, a exemplo do que foi licitado na Concorrência nº 008/2011.

No caso em questão, os serviços licitados estão sujeitos à fiscalização do CRA — Conselho Regional de Administração, para os quais é obrigatório o registro cadastral do prestador de serviços neste Conselho, conforme art. 15 da Lei nº 4.769/65 e art. 30, incisos I e 11, da Lei 11º 8.666/93.

O próprio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia expediu oficio circular às Prefeituras Municipais para que observassem a exigência nos editais de licitação de comprovação de registro das empresas no CRA para os serviços sujeitos à fiscalização do referido Conselho, dentre eles o que foi licitado pela Concorrência nº 008/2011."

Análise do Controle Interno

Item 5.1:

De início cabe ressaltar, mais uma vez, que o Acórdão 1599/2010 é direto em relação ao assunto, não deixando margens a interpretações diversas. Segundo o referido normativo, em se tratando de licitações que utilizem recursos federais, o gestor não deve impor cláusulas que obriguem o comparecimento do licitante ao local de realização dos respectivos serviços, sendo suficiente tão somente uma declaração do licitante de que conhece as condições locais.

Vê-se, portanto, que o Acórdão não trata de estabelecimento de prazo, como prefere aduzir o ex-gestor em sua defesa, mas se refere ao assunto de forma muita mais ampla, ao iniciar o seu texto com a palavra "abster-se", ou seja, sob qualquer hipótese. Ademais, não cabe o ex-gestor invocar "Orientações e Jurisprudência do TCU. 4 ed. p. 424", referente ao Acórdão 727/2009, tendo em vista que essa orientação precede o novo julgado (Acórdão nº 1599/2010), onde foi dada a interpretação final sobre a não-obrigatoriedade de visita ao local objeto da licitação, determinando aquela Corte de Contas que basta, apenas, a declaração de sua visita. Registre-se que a Concorrência nº 008 é de 2011.

Item 5.2:

O ex-gestor busca amparo em normativos de 2013 e 2014 para tentar justificar a legalidade dos índices contábeis em tela, quando os normativos de referência para a elaboração do edital à época deviam datar de 2011. O único Acórdão citado em sua defesa que se refere a 2011, época de realização da presente licitação, conforme buscas no site do Tribunal de

Contas da União, refere-se na verdade a processo de aposentadoria de servidor. A consulta gerou o seguinte resultado: Acórdão 229/2011 Ata 3 — Plenário, Acórdão 229/2001 Ata 1 — Segunda Câmara e Acórdão 229/2011 Ata 1 — Primeira Câmara.

Item 5.3:

Mais uma vez o ex-gestor invoca normativo com data posterior à realização da licitação. O edital da concorrência foi lançado em 2011 e, para embasar sua defesa, o ex-gestor faz referência a um ofício do Conselho Regional de Administração do ano de 2012. Cabe destacar, ainda, que a lei 8.666/93 é a lei maior das licitações, e em seu art. 30 a mesma limita a documentação relativa à qualificação técnica, justamente para que não haja exigências descabidas e que possam ferir os princípios estabelecidos naquela lei.

Portanto, não cabe a exigência no edital da Concorrência nº 008/2011 que a licitante possua um Administrador de Empresas e tampouco apresente prova de regularidade do mesmo junto ao Conselho Regional de Administração com reconhecimento pelo Conselho Federal de Administração, como condição para a habilitação da licitante.

2.2.5. Falta de critérios na definição dos valores de referência pela Administração.

Fato

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, conforme Anexo I – do Projeto Básico, estimou o valor máximo anual de R\$7.058.976,00 como preço de referência para contratação no âmbito da Concorrência nº 08/2011. Segundo os termos do Edital, "Os valores tiveram como base o custo da Folha de Pagamento das Equipes das Unidades de Saúde de Santo Antônio de Jesus e preços do mercado". No entanto, não constam do processo licitatório sob análise os detalhes e as evidências necessárias que demonstrem como o ente municipal chegou a esse valor.

Não constam nos autos do processo consultas de valores pagos, tendo como referência os mesmos profissionais, conforme discriminado em seu Anexo II, reproduzido abaixo, por outros órgãos da administração pública estadual ou federal, em situações semelhantes, ou ainda consulta aos respectivos Conselhos de Classe, que balizassem de forma mais criteriosa o valor máximo que serviu de referência na realização da Concorrência nº 008/2011 sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA. Também não consta dos autos quaisquer evidências de pesquisa e/ou consulta de mercado em relação aos valores pagos a esses profissionais no âmbito da iniciativa privada.

	UNIDADES DE SAÚDE				SALÁRIOS / ENCARGOS / BENEFÍCIO (R\$)		
		PROFISSIONAIS	CARGA HORÁRIA	QUANTIDA DE	UNITÁRI O	MENSAL	ANUAL
		Medico clinico	20	3			
	UNIDADE BASICA DE SAUDE - UBS	Enfermeiro	40	3			
		Medico Pediatra	20	2			
		Enfermeiro	40	21			
	UNIDADE DE SAUDE DA FAMÍLIA - USF	Medico	40	21			
		Cirurgião Dentista	40	15			
1	CAPS AD	Medico Psiquiatra	20	2			
,		Enfermeiro	40	1			
		Assistente Social	30	1			
		Psicologo	20	2			
		Medico Psiquiatra	20	2			
		Enfermeiro	40	1			
	CAPS II	Assistente Social	30	1			
		Psicologo	20	2			
L		Farmacêutico	30	1	0		
1	CENTRAL DE REGULAÇÃO	Medico Regulador	20	2	*		
	CENTRAL DE REGULAÇÃO	Assistente Social	40	1	Q		
		Enfermeiro	40	1			
	CENTRO DE TESTAGEM E	Assistente Social	40	1			
1	ACONSELHAMENTO DST E AIDS - CTA	Psicóloga	20	1			
		Farmacêutico	20	1			

1		Médico	20	2			
		Odontólogo para atendimento a Pacientes Especiais	20	1			
	CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICA - CEO	Cirurgião Periodontista	20	1			
		Cirurgião Odontólogo	20	1			
		Cirurgião Endodontista	20	1			
Ì		Fisioterapeuta	30	1			
[d		Assistente Social	40	1			l
	Centro Regional de Saude do Trabalhador - CEREST	Enfermeiro do Trabalho	40	1			
	Trabamauor - CEREST	Médico do Trabalho	20	3			
		Psicólogo	20	1			
		Terapeuta Ocupacional	20	2			
-	Núcleo de Apoio a Saude da Família – NASF	Educador Físico	40	1			
1		Educador Físico	20	2			
		Nutricionista	40	2			
		Fonoaudiólogo	40	1			
		Farmacêutico	40	2			
		Psicólogo	40	1			
		Fisioterapeuta	20	4			
		Enfermeiro	40	1	Δ		
,		Médico Ginecologista	20	2	\$		
	Policlínica Municipal	Médico Ultrassonografista	8	2	T		
		Médico Cardiologista	8	1			
		Medico Geriatra	8	1			
					NCARGOS		
					TRIBUTOS		
	TOTAL E VALOR TOTAL POR EXTENSO: R\$ 7.058	STIMADO COM INCI				R\$ 588.248,00	R\$ 7.058.976,00

Tal situação identificada pela equipe de auditoria impossibilitou que esta pudesse avaliar se o preço de referência definido pela administração local encontrava-se, à época, realmente dentro dos parâmetros definidos pelo mercado. Impossibilitou também o exercício do controle social, conforme §6° do Art. 15, da Lei 8.666/93, onde diz que "Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado".

A ausência no processo dos critérios norteadores para definição do valor base da licitação, pode levar a Administração a contribuir, já na sua origem, com a utilização de preços de referência superestimados, permitindo que uma proposta com sobrepreço saia vencedora no certame, resultando, consequentemente, em prejuízo para os cofres públicos.

Ainda acerca do tema, eis o que diz a lei de licitações:

"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)

[...]"

Manifestação da Unidade Examinada

Conforme manifestação do Secretário Municipal de Saúde de Santo Antônio de Jesus/BA, no período de 2008/2012:

"Consta nos autos da Concorrência nº 008/2011, de forma bastante clara, que o preço adotado como referência pela Administração Pública foi alcançado com base na análise do custo da folha de pagamento das equipes das unidades de saúde de Santo Antônio de Jesus, além da média praticada no mercado.

A equipe de fiscalização da CGU detém total possibilidade de avaliar se o preço de referência definido pela administração local encontrava-se, à época, dentro dos parâmetros definidos pelo mercado.

Não se pode presumir que foram utilizados preços de referência "superestimados", mesmo porque, repita-se, a Administração pautou-se, inclusive, no custo da sua própria folha de pagamento."

Análise do Controle Interno

A Administração falha ao afirmar que existe no processo "de forma bastante clara" o preço adotado como referência pela Administração. Sequer consta nos autos da referida licitação os critérios norteadores para definição do seu valor base, ainda que em caráter preliminar.

Ficou bastante claro que o município não atendeu aos termos da lei 8.666/93, em especial ao seu artigo 43.

2.2.6. Ausência de divulgação do Edital em jornal de grande circulação no estado, trazendo prejuízos à sua publicidade.

Fato

A Concorrência nº 08/2011, devido a falhas da administração local, teve a necessidade de republicação do seu Edital em três ocasiões, quando deve seguir novamente todos os ritos estabelecidos pela lei 8.666/93.

Nas duas publicações iniciais, sendo a segunda apenas para retificação da data de realização do certame, a Prefeitura procedeu todas as publicações (Diário Oficial dos Municípios - DOM, Diário Oficial da União - DOU e jornal de grande circulação), conforme determina o Art. 21 da lei 8.666/93. Nessa oportunidade, quando foi cumprido todos requisitos de

publicidade, houve o interesse de cerca de nove instituições em participar da licitação, inclusive da capital e de fora do estado, conforme documentos de solicitação/retirada de cópia do Edital localizados no processo.

Após esse momento, houve questionamentos por parte da licitante COOFSAUDE – Cooperativa Feirense de Saúde, em que uma de suas indagações se refere ao estabelecimento, pela Administração, de valores mínimos na proposta, o que é vedado pela lei de licitações, no seu artigo 40, inciso X. Em sua resposta, a prefeitura reconheceu o erro, tendo que republicar o edital com as correções devidas, de forma a atender dispositivo legal. Chama atenção o fato de o município desconhecer exigência tão elementar que consta da 8.666/93 desde 1998, proveniente de redação dada pela lei federal nº 9.648.

Quando da republicação do Edital (3ª), o município, diferentemente do que fez nas ocasiões anteriores, não publicou o chamamento da licitação em jornal de grande circulação no estado. Além do DOM e DOU, houve apenas publicação em jornal local, com circulação restrita à sede do município. Nos autos do processo, identificou-se documento com manifestação de interesse de publicação em jornal de grande circulação, conforme determina a lei, mas que não se concretizou de fato. Com a falta de publicidade de uma das fases da licitação em sua completude, houve tão somente cinco solicitações/retiradas de cópia do Edital, e coincidentemente, apenas a COOFSAUDE compareceu na data estabelecida para recebimento das propostas, sendo a mesma declarada vencedora do certame.

Causa estranheza o comparecimento de apenas uma interessada em contratar o objeto da Concorrência nº 008/2011, conforme Ata de Julgamento, não obstante o seu valor global ultrapassar o montante de mais de sete milhões anuais, com a possibilidade de renovação por até sessenta meses. Nota-se ainda que dentre todas as interessadas em participar da referida Concorrência, englobando a publicação inicial e a republicação, apenas em relação à COOFSAUDE não se localizaram nos autos do processo quaisquer comprovantes de solicitação/retirada do edital.

Registre-se, por fim, que o processo que deu origem à Concorrência nº 008/2011 encontra-se com todas as suas páginas numeradas sequencialmente, no total de 863, sendo a "Ordem de Serviço" a última a constar dos autos, datada de 20/10/2011. Portanto a composição dos autos permaneceu inalterada desde essa data, logo, processo dado como finalizado.

Manifestação da Unidade Examinada

Conforme manifestação do Secretário Municipal de Saúde de Santo Antônio de Jesus/BA no período de 2008/2012:

"Inicialmente cumpre esclarecer que a íntegra do edital da Concorrência Pública nº 008/2011 foi disponibilizada no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus (www.prefeiturasai.ba.gov.br), conforme certificado pelo ex-Presidente da CPL, conforme documento de fls. 250 dos autos do processo licitatório.

Tal conduta, por si só, já afasta a alegação de ausência de publicidade.

Ademais, todas as publicações foram veiculadas no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Município e jornal de grande circulação, o que se confirma pela quantidade de solicitações de edital, que, insista-se, estava disponível para consulta integral por quaisquer interessados, 24 horas por dia, no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus.

Análise do Controle Interno

O ex-gestor não apresentou, em sua justificativa, a documentação suporte que viesse a comprovar a republicação do Edital (3ª). O município, diferentemente do que fez nas ocasiões anteriores, não publicou o chamamento da licitação em jornal de grande circulação no Estado.

2.2.7. Pagamento fictício de diárias aos profissionais de saúde disponibilizados pela Cooperativa, gerando uma redução indevida da base de cálculo do Imposto de Renda.

Fato

No curso dos trabalhos de fiscalização, foi evidenciado que a remuneração mensal paga aos profissionais vinculados à Cooperativa Feirense de Saúde – COOFSAÚDE é composta pelas seguintes verbas: produtividade e diárias (32% do valor total da remuneração).

Não há justificativa legal para o pagamento desses valores a título de diárias, visto que não há deslocamentos a serviço efetuados por esses profissionais, pois os serviços são prestados nas Unidades de Saúde dentro do município e, nas Unidades localizadas em zona rural, não há pernoite, e nem há previsão contratual para o pagamento das mesmas.

A título de exemplo, vejam, na tabela abaixo, a situação de um cooperado

Código	Descrição	Referência	Proventos	Descontos
269	Produtividade	1,00	2.047,94	
297	Diárias		963,74	
302	INSS	20,00		602,33
713	Taxa Cooperativa	5,00		102,40
Total Proventos			3.011,68	
Total líquido	Total líquido			

Fonte: Contracheque de um cooperado (11/2015)

A remuneração bruta do cooperado é de R\$ 3.011,68. Entretanto com o fracionamento em "produtividade" e "diárias", há uma redução da base de cálculo do Imposto de Renda.

Pode-se observar que o pagamento de remuneração na forma de diárias evita a incidência de Imposto de Renda, pois o valor da verba produtividade se enquadra na faixa de isenção.

Logo, conclui-se que o pagamento de verba a título de diárias aos cooperados, sem que tenha ocorrido qualquer deslocamento a serviço, configura uma burla a legislação, pois permite que a remuneração do profissional fique na faixa de isenção do imposto de renda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB 103-2016, item 9, de 25 de outubro de 2016, o gestor assim se manifestou:

"Informamos que para esta constatação, a Cooperativa foi notificada em relação ao teor desta constatação, cabendo ainda destacar que foi informado que se trata de procedimento relativo a deslocamento com profissionais que prestam serviço e necessitam de deslocamento eventual entre cidades.

Requer a notificação da COOPERATIVA - COOFSAUDE em função da necessidade de participar ativamente do procedimento, considerando que trata-se de resposta específica para sua atividade entre cooperado e cooperativa.

A COOFSAÚDE, por meio do Ofício Nº 140/2016, de 25 de outubro de 2016, item 9, também se manifestou nos termos abaixo:

"No que diz respeito a pagamento de diárias alegadas na inicial como ilegais, pelo fato das unidades de saúde estarem localizadas no Município de Santo Antônio de Jesus e na zona rural, é imperioso esclarecer que o fator determinante para o pagamento das diárias é o deslocamento dos profissionais, sendo que, por mais que a unidade esteja localizada no Município, os profissionais residem em outros Municípios e deslocam-se apenas para prestar os serviços. Assim, todas as vezes em que pretende assumir a prestação de serviços em cidades de um Estado tão imenso e carente como é o Estado da Bahia, a COOFSAÚDE sujeita-se a uma série de repercussões legais que podem decorrer de falta de atendimento por motivos diversos ou pela prestação de serviços por profissionais não habilitados.

Cabe de logo observar que o pagamento de diárias é um expediente plenamente legal, previsto e regulamentado sob o aspecto previdenciário, tributário e trabalhista na Lei nº 8.212/91, no Decreto nº. 3.000/99, na CLT respectivamente, além de ser objeto de diversos pareceres e soluções de consulta proferidos no âmbito da Receita Federal.

As diárias, consideradas por sua própria natureza como verbas indenizatórias, são pagas pela Cooperativa com o único intuito de reembolsar gastos incorridos por seus cooperados na prestação dos serviços.

Dito isto, faz-se necessário tecer alguns esclarecimentos sobre o regime contratual e os riscos da atividade suportados pela Cooperativa, então prestadora de serviços de saúde que lida diretamente com a vida daqueles que a contratam.

Vejamos.

O profissional de saúde para tratar doenças lida diretamente com a vida humana, de maneira que um simples diagnóstico de doença comum ou uma intervenção cirúrgica de grande porte, guardadas as devidas proporções, podem comprometer o fim primordial da prestação do serviço de saúde, que é, em suma, a busca da cura, a busca da saúde e a manutenção da vida em condições satisfatórias.

Neste sentido, na maioria dos contratos cujo objeto é a prestação de serviços de saúde, o risco inerente à atividade é totalmente suportado pelo prestador, isto é pela Cooperativa.

Dessa forma, em todos os contratos que celebra, a Cooperativa se responsabiliza por todos os danos ou prejuízos de qualquer tipo que seus cooperados, por culpa, negligência,

imperícia, causem aos contratantes e aos terceiros; é **responsável ainda por todos os danos** causados por eventual paralisação ou interrupção dos serviços contratados.

Tendo em vista esta responsabilidade e o risco inerente à atividade, aliado ao fato de que os profissionais, diante da carência de escolas formadoras no interior, geralmente se concentram na capital e nos grandes centros, decorrendo daí uma enorme carência de profissionais da área no interior, como é o caso do Município de Santo Antônio de Jesus, e que há grande demanda no mercado por estes profissionais, os quais não raro trabalham sob o regime de plantão em dois ou mais estabelecimentos hospitalares. A Cooperativa empenha todos os esforços para garantir efetivo atendimento de saúde, primando pela qualidade e manutenção dos serviços, vez que qualquer deslize neste caso teria o potencial de pôr em risco a vida das pessoas atendidas.

Assim, considerando que médicos e enfermeiros muitas vezes trabalham em locais distintos, não raro em mais de dois estabelecimentos diferentes, fato que dificulta precisar o ponto de partida do profissional, e que, diante de um imprevisto capaz de impedir o profissional de estar no plantão, ele deve ser rapidamente substituído por outro (pois não há para o tomador dos serviços razões que justifiquem paralisar o atendimento de saúde), a Cooperativa, preocupada com a manutenção e eficiência dos serviços contratados, viu por bem estipular o pagamento de diárias e ajuda de custo aos seus cooperados com o fim precípuo de ressarcir os gastos incorridos no deslocamento, assegurando dessa forma que eles estejam presentes na data e no local acertados para atender a população.

Vale salientar que o expediente de pagar diárias foi submetido à análise do departamento jurídico da Cooperativa, que verificou a perfeita conformidade à Legislação incidente (Dec. n°. 3.000/99 e Lei n°. 8212/91), não havendo que se falar em ilegalidade do pagamento de diárias aos cooperados, uma vez que estes de fato incorrem em despesas para realizar a prestação do serviço, sendo o reembolso dos referidos gastos uma medida de justiça.

Estes valores pagos a título de diárias e ajuda de custo não podem ser considerados como acréscimo patrimonial dos cooperados, muito menos como rendimentos tributáveis vez que servem exclusivamente para indenizar/reembolsar gastos/despesas com deslocamento, alimentação e hospedagem dos cooperados no desempenho da atividade.

Adotar expediente diverso, ou seja, deixar de ressarcir os gastos, pagando este valor sob a rubrica de rendimentos tributáveis é medida que, além de pôr em risco a própria execução do contrato e a continuidade do atendimento, prejudicaria em última instância o próprio cooperado que se veria forçado a recolher imposto de renda sem que ocorra a hipótese de incidência, pois não há efetivamente aumento patrimonial, mas tão somente um restabelecimento do "status quo ante", uma indenização dos gastos já incorridos.

Não bastasse, cumpre acrescentar que o procedimento adotado pela Cooperativa de ressarcir os gatos incorridos pelos cooperados sob a rubrica "diárias e ajuda de custo" já foi inclusive submetido à análise do Professor Emérito e Titular da PUC e USP, o Dr. Paulo de Barros Carvalho, que, respondendo à questão formulada pela Cooperativa, assim se manifestou:

"3. A estipulação de diárias em função de um percentual dos valores devidos aos cooperados é contrária ao que dispõe a legislação fiscal? Resposta: O propósito das diárias, como vimos de ver, é o ressarcimento por despesas incorridas pelo cooperado e que são

decorrentes do deslocamento, hospedagem e alimentação em lugares diversos da sede do trabalho. Por outro lado, é certo que a fixação de tais montante em um estado tão diversos quanto o que a atua a Consulente é tarefa tortuosa e que a conferência dos documentos comprobatórios individuais de seus cooperados poderia inviabilizar o seu adequado funcionamento e imprimir insustentável morosidade nos processos compensatórios. Por esse motivo, opta a Consulente por fixar percentual presuntivo dos custos incorridos pelos seus cooperados com despesas de viagem. A escolha pela determinação dos custos a partir de um percentual não encontra nenhum impedimento quer na implicitude, quer na explicitude da legislação do Imposto sobre a Renda. Ao contrário, vê-se que a União mesma utiliza para determinar, no bojo das previdenciárias, o que seria correspondente ao pagamento de diárias o quanto, perdendo essa condição, integraria salário-de-contribuição. E ainda mais, considerando o regime jurídico ao qual estão submetidas todas as cooperativas no que pertine à distribuição dos resultados, percebe-se que elas não podem pagar verbas aos cooperados – a qualquer título – para além das compensação pelo seu trabalho, senão nas hipótese previstas em lei. Em outras palavras, a fixação dos valores de diárias como um percentual impõe-se como expediente necessário ao regime de cooperativas, estipular-lhes em valor fixo, sem relação com o volume de trabalho desenvolvido pelo cooperado, estaria em desacordo com os princípios norteadores das cooperativas e que se impõem, também, à interpretação da legislação tributária, como prescrevem o art. 146, III, c, da Constituição e o art. 110 do Código Tributário Nacional." (realces nossos)

Em tempo, cabe observar que a questão da fixação de percentuais fixos para o pagamento de diárias não encontra óbices na lei.

Note-se que enquanto sob o aspecto previdenciário e trabalhista o legislador fixou o percentual de 50% (cinquenta por cento), entendendo a jurisprudência que pagar diárias em valor superior poderia camuflar um pagamento de verba salarial, hipótese em que poderia ser afastada a característica de verba indenizatória, o legislador tributário, na sua vez, não fixou qualquer limite até o qual seriam isentas as diárias, neste sentido inclusive é o Parecer Normativo CST nº. 10 de 17 de agosto de 1992 que assim diz:

"15. O legislador tributário não fixou limite até o qual seriam isentas as diárias de viagens pagas a empregados, não fazendo sentido buscar, por analogia, o limite estabelecido na lei trabalhista, que visou, no dizer de Eduardo Gabriel Saad, proteger o empregado contra fraudes", para fazer incidir o imposto de renda da pessoa física sobre as diárias recebidas, toda vez que elas ultrapassem a cinquenta por cento do salário."

Vê-se desse modo que o pagamento de diárias e ajuda de custo aos cooperados é medida, além de legal, necessária, pois de um lado contribui para que o contrato celebrado com o Município seja cumprido com a eficiência requerida no atendimento público de saúde e, por

outro, reembolsa o cooperado dos gastos por ele incorridos no exercício da atividade, dispensando a tal verba o devido tratamento tributário de rendimento isento.

Ainda, vale esclarecer por oportuno que após verificação do percentual de 47% (quarenta e sete por cento) de gasto com diárias, apresentado no relatório de auditoria, concluímos que o cálculo foi feito pelo auditor estar totalmente errado, tendo em vista que o valor da diária sobre o valor bruto não corresponde ao demonstrado pelo auditor.

Portanto, julgando ter prestado os necessários esclarecimentos, forçoso concluir, no que diz respeito ao tópico "pagamento de diárias e ajuda de custo", que não se sustenta a alegada ilegalidade.

Em tempo, informamos que a COOFSAÚDE encontra-se a disposição para quaisquer solicitações e esclarecimentos que se façam necessário.

Aproveitamos a oportunidade para reiterar os votos de apreço e consideração."

Análise do Controle Interno

O gestor remeteu à Cooperativa a responsabilidade pela manifestação sobre os fatos aqui apontados.

Assim procedendo, a Cooperativa alegou em sua manifestação que os profissionais de saúde, regra geral, trabalham em locais distintos, fato que dificulta precisar o ponto de partida do profissional, logo o pagamento de diárias se justificaria para indenizar/reembolsar gastos/despesas com deslocamento, alimentação e hospedagem dos cooperados no desempenho da atividade.

As alegações propostas não têm respaldo, pois o pagamento de diárias não tem como objetivo ressarcir os gastos incorridos pelos profissionais no exercício da atividade de prestação de serviços, mas, tão somente, reembolsar as despesas decorrentes das viagens que o cooperado realiza em cumprimento ao contrato de trabalho, nos termos da legislação trabalhista.

O argumento também não procede uma vez que esse procedimento se estende a todos os cooperados no mesmo percentual mensalmente (32%). Abram-se parênteses aqui, para acatar a alegação do gestor de que o percentual relativo a "Diárias" não corresponde 47%. A equipe de auditoria refez os cálculos, apurando que se trata de um percentual de 32%.

Além disso, os valores brutos pagos aos cooperados, conforme 3° Termo de Apostilamento, referem-se à contrapartida da Cooperativa àqueles pela prestação do serviço. Não há em qualquer documento a informação de que naqueles valores estariam estão embutidos valores para pagamento de diárias.

Cabe ressaltar ainda que, de 22 profissionais pesquisados, 90% residem em Santo Antônio de Jesus/BA, conforme Cadastro de Pessoa Física da Receita Federal do Brasil, fato que descaracteriza o pagamento de diárias e refuta, de pronto, os argumentos da Cooperativa.

Convém registrar ainda que a Cooperativa não comprovou esses deslocamentos supostamente realizados por seus cooperados.

A partir do exposto, infere-se que o pagamento de diárias aos profissionais justifica-se somente com intuito de fracionar a remuneração para reduzir a base de cálculo do Imposto de Renda.

2.2.8. Superfaturamento de R\$ 404.806,25 na contratação de Cooperativa de saúde no período de janeiro de 2015 a maio de 2016.

Fato

A Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA firmou, em 20 de outubro de 2011, com a Cooperativa Feirense de Saúde - COOFSAÚDE o Contrato nº 1.206, para prestação de serviços assistenciais de saúde. Em 11 de fevereiro de 2015 foi feito o 3º Termo de Apostilamento ao referido Contrato cujo objeto foi o reajuste de salários dos profissionais vinculados à Cooperativa COOFSAÚDE.

Em 23 de agosto de 2016, foi solicitada à COOFSAÚDE que encaminhasse à equipe de auditoria a relação dos cooperados prestadores de serviço em Santo Antônio de Jesus/BA com a indicação da remuneração paga pela Cooperativa às diversas categorias de profissionais. Estas informações foram cotejadas com os Boletins de Medição dos processos de pagamentos, quando foi identificada uma diferença significativa entre os valores pagos pela Prefeitura e aqueles pagos pela COOFSAÚDE aos seus cooperados, conforme tabela abaixo:

Remuneração Boletim de Medição X Salários COOFSAÚDE

Mês/Ano	Remuneração do Boletim de Medição (R\$)	Salários/COOFSAÚDE (R\$)	Diferença (R\$)
Jan/2015	515.100,00	505.565,46	9.534,54
Fev/2015	506.227,50	478.341,88	27.885,62
Mar/2015	503.537,37	479.397,93	26.829,57
Abr/2015	510.465,87	486.985,91	23.479,96
Mai/2015	496.497,12	471.052,02	25.445,10
Jun/2015	509.460,12	482.963,42	26.496,70
Jul/2015	511.918,62	487.702,04	24.216,58
Ago/2015	508.342,62	483.402,97	24.939,65
Set/2015	504.216,00	480.535,03	23.680,97
Out/2015	497.734,50	472.928,94	24.805,56
Nov/2015	494.829,00	467.541,28	27.287,72
Dez/2015	492.482,25	471.452,92	21.029,33
	Total 2015		285.631,30
Jan/2016	493.376,25	472.488,86	20.887,39
Fev/2016	494.158,50	469.917,74	24.240,76
Mar/2016	502.651,50	480.286,68	22.364,82
Abr/2016	511.591,50	486.433,34	25.158,16
Mai/2016	503.545,00	477.021,18	26.523,82
	Total 2016		119.174,95

Fonte: Boletim de Medição (2015 e 2016) e valores informados pela COOFSAÚDE

Fundamentado no quadro acima, verifica-se que no exercício de 2015 houve um pagamento a maior para a Cooperativa na ordem de R\$ 285.331,30 e de R\$ 159.174,95 no período de janeiro a maio de 2016, relativos à diferença entre os valores constantes dos Boletins de Medição e aqueles informados pela COOFSAÚDE.

Essas informações foram também corroboradas pelas 39 entrevistas realizadas com os profissionais da área de saúde, vinculados à Cooperativa, os quais confirmaram os valores que efetivamente recebem.

O quadro a seguir detalha a diferença entre os valores constantes do 3º Termo de Apostilamento e o valor efetivamente recebido pelos profissionais:

Categoria	Valor liquido	Valor declarado	Valor do 3º	Diferença entre as
profissional (A)	declarado pelo	acrescido de	Termo de	colunas R\$ (B) e
	entrevistado R\$	encargos e	Apostilamento R\$	(C)
	(A)	tributos R\$ (B)	(C)	
		(*)		
Odontólogo - 40	2.306,00	3.074,00	3.576,00	502,00
horas				
Odontólogo - 20	1.400,00	1.866,66	2.011,50	466,67
horas				
Enfermeiro – 40	2.306,00	3.074,00	3.576,00	502,00
horas				
Nutricionista - 40	1.882,90	2.510,52	2.793,75	283,23
horas				
Fonoaudiólogo –	1.520,00	2.026,66	2.793,75	767,00
40 horas				
Fisioterapeuta -	1.440,00	1.920,00	2.346,75	420,75
30 horas				

Fonte: 3º Termo de Apostilamento, relação de profissionais vinculados à Cooperativa e respectivos termos de entrevista.

(*)Encargos: 5% Taxa de Cooperativa; Tributos: 20% INSS;

Deve-se observar, também, que em fevereiro de 2016 foi pago à COOFSAÚDE o valor de R\$76.056,79 maior que o devido, conforme respectivo Boletim de Medição anexado aos processos de pagamentos.

Em cada mês, os processos de pagamentos eram instruídos com um Boletim de Medição, relacionando o quantitativo de profissionais que prestaram serviço no respectivo mês, os valores pagos aos profissionais, acrescido da parcela de "Encargos" e Tributos, de modo a totalizar o valor a ser pago a COOFSAÚDE.

Entretanto, no mês de fevereiro/2015, o valor total dos processos de pagamentos à Cooperativa resultou no montante de R\$715.324,14, enquanto que o valor informado no Boletim de Medição desse mesmo mês foi de R\$ 639.267,35. Ou seja, constata-se que há uma diferença de R\$76.056,79 não comprovada.

Por conseguinte, alicerçado nas afirmações anteriores, pode ser apurado que, no período de janeiro de 2015 a maio de 2016, houve um superfaturamento de R\$ 520.563,05 nos pagamentos realizados à Cooperativa COOFSAÚDE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB 103-2016, item 8, de 25 de outubro de 2016, o gestor assim se manifestou:

"Não existe superfaturamento ocasionado com o contrato, DEVENDO SER NOTIFICADA A COOPERATIVA — COOFSAUDE para apresentar relatórios e discriminativo,

considerado que necessita haver dados contábeis relativos a sua análise para maior especificação.

Durante toda a gestão houve economicidade com a manutenção do contrato em função do não reajuste concedido anualmente a empresa em todos os anos, apesar das solicitações.

Com objetivo de evitar 'recortes', a Cooperativa apresenta abaixo todos os valores repassados aos profissionais que prestaram serviços como cirurgião dentista 40 horas semanais no município de Santo Antônio de Jesus, conforme tabela abaixo:

Valores Líquidos Repassados aos Cooperados que prestaram serviços de						
	Horas Período de Jan 20		T			
Categoria profissional	Valor líquido	Competência	Ano			
(A)	repassado para o					
	profissional					
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Janeiro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Fevereiro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Março	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Abril	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Maio	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Junho	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Julho	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Agosto	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Setembro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Outubro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Novembro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Dezembro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Janeiro	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Fevereiro	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Março	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Abril	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Maio	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Junho	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Julho	2016			

Observa-se que o valor pago aos cooperados pelo serviço de Odontologia até junho de 2015 correspondia o valor de R\$ 2.578,00 (dois mil quinhentos e setenta e oito reais), a partir da competência junho 2015 sofreu uma redução para R\$ 2.306,95 (dois mil trezentos e seis reais e noventa e cinco centavos).

Após verificação da medição apresentada pela COOFSAÚDE, constatamos que no mês de Abril de 2016 0 valor apresentado pela Auditoria foi de R\$ 551 .591,50 e o da medição do período foi de R\$ 511.591,50, perfazendo uma diferença a maior de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Da mesma forma ocorreu na competência de Junho de 2015, que o valor apresentado no relatório de Auditoria foi de R\$ 509.160,12, e o verificado na medição de serviço foi de R\$ 509.460,12.

Ao contrário do que foi demonstrado acima, o valor de R\$ 76.056,79 (setenta e seis mil, cinquenta e seis reais e setenta e nove reais) é correspondente a Nota Fiscal nº

2016000000257, emitida no dia 29 de fevereiro de 2016 ás 16h:51m, apresentando .a seguinte descrição (anexo):

Refere-se a incentivo a ser repassado como forma de Prêmio de Qualidade e Inovação — PMAQ-AB previsto na Lei Municipal nº 1.245 de 07 de julho de 2014, aos profissionais vinculados aos programas de Saúde da Família, Saúde Bucal e NASF e que atuaram no processo de certificação das equipes participantes do Programa.de Melhoria do Acesso e Qualidade da Atenção Básica — PMAQ, conforme Portaria GM/MS no 1654/201 1. combinado com Portaria GM/MS no 535/2013."

A COOFSAÚDE, por meio do Ofício Nº 140/2016, de 25 de outubro de 2016, item 8, também se manifestou nos termos abaixo:

"Primeiramente, registre-se que a **SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO**, encaminhada para COOFSAÚDE no dia 16 de agosto de 2016, solicitou as informações dos "valores" pagos mensalmente a cada profissional que prestou serviço pela COOFSAÚDE no Município de Santo Antônio de Jesus no período de 2015 a julho de 2016. Vejamos trecho da solicitação:

1) Informar **valores** pagos mensalmente a cada profissional vinculado à Cooperativa Feirense de Saúde – COOFSAÚDE, no período de 2015 a julho de 2016, com a indicação do respectivo CPF, no âmbito da prestação de serviços no município supramencionado. (*Item 01 – relatório de fiscalização - SAÚDE/01 - COOFSAÚDE*).

Vale salientar que a COOFSAÚDE no intuito de atender objetivamente o que foi solicitado, encaminhou tempestivamente todas as informações.

Nada obstante o simples caráter genérico da solicitação, no que se refere o significado e o que compõe o termo "valores", se faz necessário demonstrar de forma correta, detalhada, transparente e baseada em informações contábeis padronizadas, o sintético e breve comparativo apresentado no relatório de auditoria.

Por oportuno, cumpre esclarecer que o auditor utilizou de interpretações tendenciosas sobre a matéria que constituiu objeto de perícia, o qual deveria manter a imparcialidade na elaboração do respectivo relatório. Ademais, vale esclarecer que não foi apresentado a Cooperativa o significado claro do termo "valores", inclusive todos os elementos que deveriam compor o cálculo.

É importante salientar que o termo "valores" utilizado no relatório gerou interpretações ambíguas. Para melhor ilustrar, cito o seguinte exemplo: pergunta-se a uma pessoa leiga de conhecimentos contábeis qual o valor que o mesmo recebe pelos serviços prestados como funcionário, a probabilidade do mesmo responder apenas a quantia líquida é grande, considerando que o mesmo não conhece todos os elementos que compõe seu ganho final. Em outra situação hipotética, se perguntado a um contador qual o valor que o mesmo recebe pela totalidade dos seus serviços ao longo de um período, de logo o mesmo questionará, - valores líquidos ou valores brutos?

Diante do exposto, verificamos que a interpretação de informações contábeis requer conhecimento técnico específico, devendo o analista abster-se de interpretações tendenciosas sobre a matéria que constitui objeto de perícia, sob pena de incorrer em erro quando a compilação e a comparação dos dados e valores levantados.

8.1. DOS ERROS APRESENTADOS NA TABELA COMPARATIVA

8.1.1 DA INCOMPATIBILIDADE EM RAZÃO DOS ERROS

A prudência é necessária no que se refere aos dados apresentados na Tabela *Remuneração Boletim de Medição X Salários COOFSAÚDE*. Assim, resta forçoso o reconhecimento dessa equipe de auditoria quanto aos graves erros de cálculos demonstrados na tabela supracitada, mais especificamente nos valores apresentados dos meses Junho de 2015 e Abril de 2016.

8.1.2 DA INCOMPATIBILIDADE EM RAZÃO DA INTERPRETAÇÃO DOS TERMOS

Portanto, prestados tais esclarecimentos, é necessário demonstrar, que o comparativo apresentado no relatório de Auditoria além de conter informações erradas, apresenta uma comparação de "salários" de forma equivocada, tendo em vista que a informação solicitada pela equipe de Auditoria a COOFSAÚDE foi os "valores repassados", sendo que no comparativo da tabela foi nomeada a mesma informação com a rubrica de "Salários/COOFSAÚDE".

Observe-se, por conseguinte, que o relatório apresenta um "recorte" de alguns valores provenientes: "de relação de profissionais vinculados à Cooperativa e respectivos termos de entrevista", conforme cita no rodapé do relatório de Auditoria.

Portanto, não há razão para entender, primeiro, por que os auditores não relacionaram todos os cooperados de uma competência que prestam serviços pela COOFSAÚDE no município de Santo Antônio de Jesus e seus respectivos recebimentos líquidos? Segundo, por que no documento de Solicitação encaminhado a Cooperativa não foi detalhado o que se pretendia colher de informações, se seria salário, remuneração líquida ou bruta?

8.1.3 DA INCOMPATIBILIDADE EM RAZÃO DO TEMPO

Vale acrescentar que não foi demonstrado o período da amostragem das informações comparadas, diante disso, o comparativo fica comprometido tendo em vista que o valor declarado pelo cooperado poderá ser competência diferente do valor declarado pela COOFSAÚDE.

8.2 DOS ESCLARECIMENTOS EM RELAÇÃO AOS VALORES APRESENTADOS

De início, é importante esclarecer que o comparativo apresentado na tabela do Relatório de Auditoria demonstra estar totalmente equivocado, considerando que os valores descritos não correspondem suas rubricas.

Tabela de folha n°. 16 do relatório de auditoria:

Categoria	Valor liquido	Valor declarado	Valor do 3º	Diferença entre as
profissional (A)	declarado pelo	acrescido de	Termo de	colunas R\$ (B) e
	entrevistado R\$	encargos e	Apostilamento R\$	(C)
	(A)	tributos R\$ (B)	(C)	
		(*)		
Odontólogo – 40	2.306,00	3.074,00	3.576,00	502,00
horas				

8.3 DOS VALORES LÍQUIDOS

Do item (A) = Valor Líquido declarado pelo entrevistado R\$ (a)

Com objetivo de evitar "recortes", a Cooperativa apresenta abaixo todos os valores repassados aos profissionais que prestaram serviços como cirurgião dentista 40 horas semanais no município de Santo Antônio de Jesus, conforme tabela abaixo:

Valores Líquidos Repassados aos Cooperados que prestaram serviços de Odontólogo 40 Horas Período de Jan 2015 a Julho 2016						
Categoria profissional (A)	Valor líquido	Competência	Ano			
,	repassado para o					
	profissional					
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Janeiro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Fevereiro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Março	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Abril	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Maio	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.578,00	Junho	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Julho	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Agosto	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Setembro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Outubro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Novembro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Dezembro	2015			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Janeiro	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Fevereiro	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Março	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Abril	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Maio	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Junho	2016			
Odontólogo – 40 horas	R\$ 2.306,95	Julho	2016			

Observa-se que o valor pago aos cooperados pelo serviço de Odontologia até junho de 2015 correspondia o valor de R\$ 2.578,00 (dois mil quinhentos e setenta e oito reais), a partir da competência junho 2015 sofreu uma redução para R\$ 2.306,95 (dois mil trezentos e seis reais e noventa e cinco centavos).

Cabe destacar que essa redução se deu pelo fato da Receita Federal do Brasil declarar através do Ato declaratório nº 05 (Doc. 19), de 25 de maio de 2015, o aumento do percentual de recolhimento de INSS do profissional cooperado de 11 % para 20%, com isso alterando o

teto de 513,01 (quinhentos e treze reais e um centavo), para R\$ 932,75 (novecentos e trinta e dois reais e setenta e cinco centavos).

Feito tais esclarecimentos, verificamos que devido ao fato imprevisível de aumento da tributação do INSS, que ocorreu de forma incidental à relação contratual que estava em curso, os profissionais que prestaram serviço de Odontologia de 40 Horas/sem, tiveram descontado de seu valor líquido a quantia de R\$ 271,05 (duzentos e setenta e um reais e cinco centavos), decorrente da majoração do imposto do INSS em mais 9%.

Portanto, cumpre esclarecer que o desconto se deu exclusivamente em beneficio ao INSS, sendo este acréscimo repassado mensalmente por essa cooperativa em favor da aposentadoria dos mesmos, em caráter obrigatório.

Do item (B) = Valor declarado acrescido de encargos e tributos R\$ (B) (*)

Frisa-se por oportuno, mais um erro substancial encontrado no relatório de Auditoria. Foi apresentado como valor declarado na 3º coluna, item B a quantia de R\$ 3.074,00 (três mil setenta e quatro reais), como sendo o "valor acrescido de encargos e tributos", verificando todos os registros de valores declarados pela COOFSAÚDE do ano de 2015 e 2016, não foi encontrado nenhum valor correspondente.

Além disso, cumpre informar que é aparente a imprecisão das informações contidas no evidenciado relatório, vejamos, no rodapé da tabela citada acima esta constada as seguintes informações (*Sic*): (*) Encargos: 5% Taxa de Cooperativa; Tributos: 20% INSS), de logo verificamos o seguinte erro, tendo em vista que o INSS é um encargo social e não um tributo.

Cabe destacar que não foram incluídos na composição os tributos abaixo relacionados: ao ISSQN - Imposto Sobre Serviço de Qualquer natureza (5%), IR - Imposto de Renda Retido na Fonte (1,5%) e Imposto de Renda – Tabela Progressiva.

Tudo isso apenas comprova a fragilidade dos cálculos apresentados, ficando evidenciada a ausência de vários impostos que incidem sobre os serviços prestados por Cooperativa de Trabalho e que não foram incluídos na tabela comparativa.

Observe-se, por conseguinte que foi acrescentado no Relatório o valor de R\$ 76.056,79 (setenta e seis mil, cinquenta e seis reais e setenta e nove reais) valor "superfaturado".

Citamos o trecho do relatório:

"Entretanto, no mês de fevereiro/2015, o valor total dos processos de pagamento à Cooperativa resultou no montante de R\$ 715.324,14, enquanto que o valor informado no Boletim de Medição desse mesmo mês foi de R\$ 639.267,35. **Ou seja, constata-se que há uma diferença de R\$ 76.056,79 não comprovada, portanto, trata-se de superfaturamento**. Por conseguinte, alicerçado nas afirmações anteriores, pode ser apurado que, no período de janeiro de 2015 a maio de 2016, de R\$ 520.563,05 nos pagamentos realizados à Cooperativa COOFSAÚDE". (grifos nossos). (fl. 17 do relatório de auditoria).

Ao contrário do que foi demonstrado acima, o valor de R\$ 76.056,79 (setenta e seis mil, cinquenta e seis reais e setenta e nove reais) é correspondente a Nota Fiscal nº 016000000257, emitida no dia 29 de fevereiro de 2016 ás 16h:51m, apresentando a seguinte descrição (Doc. 20):

Refere-se a incentivo a ser repassado como forma de Prêmio de Qualidade e Inovação – PMAQ-AB previsto na Lei Municipal nº. 1245 de 07 de julho de 2014, aos profissionais vinculados aos programas de Saúde da Família, Saúde Bucal e NASF e que atuaram no processo de certificação das equipes participantes do Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade da Atenção Básica – PMAQ, conforme Portaria GM/MS no 1654/2011, combinado com Portaria GM/MS no 535/2013. Nota Fiscal nº. 20160000000257.

Assim, com o intuito de esclarecer de forma clara e para que não paire nenhuma dúvida em razão dos valores recebidos pela COOFSAÚDE, juntamos a relação de todos os cooperados que receberam os prêmios correspondentes à nota fiscal supramencionada (Doc. 21). Ademais, segue acompanhado a esta resposta todos os comprovantes de pagamentos de todos os cooperados que tiveram direito ao referido prêmio.

Por fim, demonstra temerária a conclusão do Relatório em alegar que existiu superfaturamento em razão de informações tão inconclusas."

Análise do Controle Interno

Ao contrário do que disse o Prefeito, existiu sim o superfaturamento, conforme registrado no campo "Fato". Da mesma forma, não procede a informação do gestor de que houve economicidade na execução do Contrato, pois não só o superfaturamento identificado, bem como os pagamentos indevidos apontados neste relatório revelaram prejuízo relevante aos cofres públicos. No mais, o gestor não apresentou outros argumentos válidos que possam contradizer os fatos, remetendo à Cooperativa a oportunidade para manifestação.

No que diz respeito à manifestação da COOFSAÚDE, é importante frisar, primeiramente, que a equipe de auditoria atuou com total isenção e imparcialidade, em respeito aos princípios que norteiam a Auditoria Governamental no âmbito da Administração pública.

Sob o argumento de que o termo "valores" gerou interpretações ambíguas, cabe destacar que as informações não foram solicitadas a uma pessoa leiga, e sim a uma pessoa jurídica legalmente constituída e gerida por profissionais que se pressupõem ter o mais amplo conhecimento das atividades que desenvolvem e do correto entendimento das informações solicitadas. Ao se solicitar da Cooperativa que informasse os "valores" pagos aos seus profissionais vinculados, não se vislumbra a possibilidade de que o seu setor contábil ou financeiro tenha dúvida do que se estar solicitando, por razões óbvias: se a remuneração, por exemplo, de um cooperado, num determinado mês foi de R\$ 2.000,00, sendo descontado uma Taxa de 5% e 20% de INSS, quanto a Cooperativa desembolsou com este cooperado? Lógico que não há como se entender que o valor pago foi de R\$ 1.500,00. Não, o valor pago efetivamente foi de R\$ 2.000,00. Os descontos são ônus do cooperado e efetivamente desembolsados pela Cooperativa em função daquele.

Diante do acima exposto, não há dúvida de que a relação com "valores" pagos pela COOFSAÚDE, encaminhados a equipe de auditoria, são efetivamente os valores pagos (bruto).

Sobre o tema, a COOFSAÚDE em momento algum apresentou argumentos que justificassem a diferença entre o valor da remuneração, constante do Boletim de Medição, e valores pagos aos cooperados, informados pela Cooperativa. Nesse caso, a COOFSAÚDE apenas alegou erro de cálculo para as competências de junho/2015 e abril/2016, o que de imediato foi sanado pela equipe de auditoria, pela correção dos valores divergentes apontados pela Cooperativa.

Cabe informar que os valores lançados na tabela referentes à remuneração, extraídos do Boletim de Medição, foram destacados dos valores referentes a encargos e tributos de competência da Cooperativa. Ou seja, os valores comparados não estão afetados por tributos ou encargos, portanto não há que se considerar qualquer incidência destes sobre os valores do Boletim de Medição para justificar a diferença decorrente da comparação com a remuneração paga informada pela COOFSAÚDE.

Sob a alegação de que houve equívoco da Auditoria ao classificar a alíquota de 20% referente ao INSS, como "Tributo" (segundo a COOFSAÚDE trata-se de "Encargos Sociais"), convém mais uma vez informar que uma classificação contábil não é suficiente para descaracterizar a natureza jurídica de "Tributo", inerente às Contribuições Sociais destinadas ao custeio da Previdência Social.

Quanto ao fato de que não foram incluídos na composição dos tributos o ISSQN - Imposto Sobre Serviço de Qualquer natureza (5%), IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte (1,5%) e Imposto de Renda — Tabela Progressiva, convém esclarecer: na Rubrica "Tributos" da proposta de preços da COOFSAÚDE estão incluídos o ISSQN, o PIS e o COFINS. Relativamente ao IRRF, o ônus não é da Cooperativa, embora haja a retenção à alíquota de 1,5%, por ocasião dos pagamentos realizados pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA à aquela. Entretanto, os valores retidos deverão ser compensados quando do repasse da quota-parte aos cooperados. Não sendo possível a compensação (já que a COOFSAÚDE fraciona a remuneração em "Produtividade" e "Diárias" isentando o cooperado do IRRF), poderá a Cooperativa solicitar a restituição dos valores retidos, conforme Artigo 652, §§ 1° e 2° do Regulamento do Imposto de Renda.

Por outro lado, a COOFSAÚDE, em sua defesa, apega-se ao quadro que a equipe de auditoria editou para reforçar a diferença (superfaturamento) em questão. Entretanto, nunca é demais lembrar que entrevistas são atos declaratórios, em que, muitas vezes, podem ocorrer pequenas divergências, o que não anula a materialidade dos fatos, comprovados por documentos oficiais apresentados não só pela Cooperativa, como também pela própria Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA.

Portanto, em lugar de ater-se a dados divergentes decorrentes de algumas entrevistas, a COOFSAÚDE deveria ter trazido à análise justificativas e documentos que comprovassem as diferenças identificadas no montante de R\$ 285.631,30 no exercício de 2015, e de R\$

119.174,95 no período de janeiro a maio de 2016, totalizando superfaturamento de R\$ 404.806,25.

No que tange ao valor de R\$ 76.056,79, referente à diferença entre o valor total dos processos de pagamento e o valor informado no Boletim de Medição no mês de fevereiro/2015, a justificativa apresentada é procedente, uma vez que foi apresentada a Nota Fiscal nº 20160000000257, emitida no dia 29 de fevereiro de 2016, relativa ao pagamento de incentivo a ser repassado como forma de Prêmio de Qualidade e Inovação – PMAQ-AB previsto na Lei Municipal nº. 1245, de 07 de julho de 2014, aos profissionais vinculados aos programas de Saúde da Família, Saúde Bucal e Núcleo de Apoio à Saúde da Família e que atuaram no processo de certificação das equipes participantes do Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade da Atenção Básica – PMAQ, conforme Portaria GM/MS nº 1654/2011, combinado com Portaria GM/MS nº 535/2013.

2.2.9. Pagamento indevido, no montante de R\$ 1.674.670,83, a título de "Encargos" e de R\$ 256.684,01 devido à retenção a menor do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Fato

Os processos de pagamentos, referentes aos exercícios de 2015 e 2016, encontram-se instruídos com Boletim de Medição dos serviços prestados e Relatório especificando os cargos exercidos pelos profissionais que prestaram os serviços e as respectivas quantidades mensais pagas de salários. Os valores informados no Boletim de Medição eram atestados pelo Secretário Municipal de Saúde de Santo Antônio de Jesus/BA.

Ao analisar os Boletins de Medição dos serviços prestados mensalmente, identificou-se que são compostos pelos itens: salários, encargos, tributos e valor total, conforme apresentado a seguir:

	COQLE	Rus Co	CNP): 87.7 cnp): 87.7 mingo Barbosa De An me/Fee: (75) 3211:	47.357/000L	-87 Sentro de Petra	de Santana - B	lairia Jor	
WAT.	MEDI	CAO SERVICOS - CONC	ORRENCIA FORL	CA Nº, 001	8/2011	-	i contra	C15-99 ERV
-	CONTRATANTE	FUNDO DE SAÛDE DE S	ANTO ANTÔNIO DE	DESUS	CI	ONTRATO:	n*. 1.296/201	11
	CNPI	11.795.661/0001-77				CITAÇÃO:		0.20
5	/ COMPETÊNCIA	04/2016				mem.		V07944
N DIN	SEAN SOURS INCOME.	DESCRIÇÃO	CHIRGA HO MANDA	QUANY.	VALOR	Wife de rivers	The manner	VALUE TOTAL
001	SERVICOS DE MÍDICO CURSOA	ITEM DL / ANEXO II	20 HORAS / SEM	MENGAL	4.470,00	8.046,00	5.364.00	13.410.00
002	SERVICOS DE ENFERMEDRO	FTEM 02 / AMEXO II	40 HORAS / SEM	-	3.576.00	8.582.40	1.721.60	14 304.00
003	SERVIÇOS DE MÉDICO PEDIATRA	TTEM 03 / AMENO II	20 HORAS / SEM	0	4.470,00			-
004	SERVICOS DE ENFERMENTO	TYEM 04 / AMERO EE	40 HORAS / SEM	34	3.576,00	51.694,40	34.329.60	85.834,00
005	SERVIÇOS DE MÉDICO	ITEM 05 / AMEXO II	60 HORAS/SEM	14	8,940,00	75.094,00	55.064,00	125.160,00
.006	SERVIÇOS DE CIRLIRGIÃO DENTISTA	[TEM 06 / AMERO I]	40 HORAS / SEM	18	3.576,00	36.620,80	25.747,20	94.366,00
007	SERVIÇOS DE MEDICO PSIQUIATRA	ITEM 07 / AMEXO II	29 HORAS / SEM	0	5.547,50	3.352,50	2.235/00	5.567,50
008	SERVIÇOS DE ENPERMEIRO SERVIÇOS DE ASSISTENTE SOCIAL	CTEM 08 / AMEXO IS	40 HORAS / SEM	0	3.576,00	3.143,60	1.430,40	3.576,00
010	SHINICOS DE ASSISTENTE SOCIAL.	ITEM 10 / AMERO II	30 HORAS / SEM	6	1.676,25	3.017.23	2.011.10	5.019.75
011	SERVICOS DE HEDICO PSEQUENTRA	IVEM 11 / AMENO II	20 HONAS / SEM	(8)	9.587,50	10.017,25	6.705,00	16.762.10
912	SERVIÇOS DE ENFERMEIRO	ITEM 12 / AMEKO II	40 HORAS / SEM	6	3.576,00	2.145.60	1.430.40	3,976,00
	SERVIÇOS DE ASSISTENTE SOCIAL	ITEM 13 / AMEND II	30 HORAS / SEN		1.474,31	2.011,50	1.341,00	3.352,50
014	SERVIÇOS DE PSICÓLOGO	IT DIKUMAN A E MISTE	29 HONAS / SEM	8	3.676,25	4.023,00	3.682,00	6.795,00
013	SERVIÇOS DE MAHACÊUTICO	ITUM 13 / ANDRO II	30 HOMAS / DEM	.0	2.246,75	1.408.05	938,70	2:346,75
036	SERVIÇOS DE MEDICO REGULADOR.	ITEM 16 / AMEXO []	20 HORAS / SEM	3	5.587,50	10.057,50	8.705.00	16.762.58
017	BERVIÇOS DE ASSISTENTE SOCIAL	TTEM 17 / AMENO II	40 HORAS / SEM	. 2	2.235,00	2.681,50	1.708,00	4,470,00
018	SERVIÇOS DE INFERMIDAD	FTEM 18 / AMEXO II	40 HORAS / SEM	0	3.576,00	4.291,20	2.860,80	7.112.00
030	SERVIÇOS DE ASSISTENTE SOCIAL SERVIÇOS DE PSICÓLOGA	TTEM 19 / AMEXO II	40 HORAS / SEM	8	2,235,00	1.341,00	894,08	2.215.00
021	SERVICOS DE PARRACTUTICO	TTEN 23 / AMENO II	21 HORAS / SEM	60	1,676,25	1.005,75	676,50	1.076.35
032	SERVIÇOS DE MÍDICO	TTEM 22 / AMEND II	20 HORAS / SEM	032	4.470,00	2.462,00	1.788,00	4.470,00
023	SERVIÇOS DE GOORY, NY AYEND, PAC, ESP.	ITEM 23 / ANEXO II	30 HORAS / SEH	0	2.011.30	1.204,90	604,60	2.011,50
024	SERVIÇOS DE CIRURGIÃO PERIODORITISTA	ITEM 24 / ANIXO II	2D HORAS / SEM	(0)	2.013,50	2,413,00	1.009,20	4.013,00
025	SERVIÇOS DE CIRURGIÃO ΟΦΟΝΤΟΣΘΟΟ	ITEM 25 / ANEXO II	20 HORAS / SEH	0	2.011,50	1.204.90	804,60	2.011,50
026	BERVIÇOS DE CIRLINGIÃO ENDOCONTISTA	LLEM 36 \ WHENO II	20 HORAS / SEM	0	2.013,50	1.206,90	804,60	2.011,50
027	SERVIÇOS DE FISIOTENAPEUTA	ITEM 27 / ANEXO II	38 HORAS / SEM	- 1	2,546,75	1.408,05	936,70	2.346,75
029	SERVIÇOS DE ASSISTENTE SOCIAL	ITEM 38 / AREXO II	40 HORAS / SEM	- 1	2.235.00	1.341,00	894,00	2.235,00
030	SERVICOS DE ENFERMEIRO DO TRABALHO SERVICOS DE HÉDICO DO TRABALHO	TTEM 29 / ANEXO II	40 HORAS / SEH 20 HORAS / SEH	1	3.576,00	4.291,20 8.641,00	2.860,80	7.112,00
eco.	SERVICOS DE PILICÓLICOS	THE ST. / AND IS	20 HD8A5 / SEH	1	1.670.33	1.003,75	470,50	1.676,32
W.	SERVICOS DE EDUCAÇOS FÍSICO	ITEM 33 / ANEXO II	40 HORAS / SEH		2,793,75	3.352,50	2,235,00	9.587,50
033	SERVIÇOS DE RUTROCIONISTA	ITRH 35 / ARENO II	40 HORAS / SEM	1	2.793,75	3,352,50	3.235,00	5.587,50
934	SERVIÇOS DE FONDAUDIÓLOGO	ITEM 36 / ANEXO II	40 HORAS / SEM	2.	2.793.75	3.352,50	2.235,00	5-387,50
035	SERVIÇOS DE FARMACÉUTICO	ITEM 37 / AREXO III	40 HORAS / SEM	3	2.793,75	3.352,50	2.235,00	5.567,50
960	SERVIÇOS DE PSICÓLOGO	TYEM 38 / ANEXO II	40 HORAS / SEM	2	2.793,75	3,352,50	2.235,00	5.587,50
037	SERVIÇOS DE PISIOTERAPELITA	ITEM 39 / ANEXIO II	20 HORAS / SEH		3.564,50	3.754,80	2,503,20	6.258,00
038	SERVICOS DE RÉDICO - ESPECIALISTA SERVICOS DE RÉDICO - ESPECIALISTA	ITEM 41 / AREXO II	# HORAS / SEM	1	1.235.00	4.023.00	2.682.00	6.795.00
040	SERVIÇOS DE PRÉCICO - ESPECIALISTA	CTEM 43 / ANEXO II	# HORAS / DEPI	1	2.235,00	4.023.00	2.682,00	6.795,00
DAI	SERVIÇOS DE MÉDICO - ESPECIALISTA	FTEM 44 / ANEXO II	B HORAS / SEM	1 1	2.235,00	4.023.00	2.662.00	6.795.00
042	SERVIÇOS DE TERAPÉUTA GOUPACIONAL	ETEM 45 / ANEXO IL	20 HDRAS / SEM	0	1.564,50	-		-
043	SERVIÇOS DE ENFERNEIRO - REGULAÇÃO	ITEM 46 / ANEXO II	40 HORAS / SEM	1	3.576,00	2.145,80	3.450.40	3.576,00
044	SERVIÇOS DE ASSISTENTE SOCIAL	ETEM 47 / ANEXO H	40 HORAS / SER	3	2.231,00	4.023.00	2.667,00	4.709,00
045	SERVIÇOS DE NUTRICIONISTA	ITEM 49 / AREKO IE	HO HORAS / SEM		2,793,75	1.67%,25	1.117,50	2,793,7%
046	SERVIÇOS DE FARMACÊUTICO	FTEM 49 / ANEXO IE	40 HORAS / SEM	(7)	2.793,75	3.352.50	2.335,00	3.587,50
							TOTAL	511.091.50
-				-	-		SNCARGOS:	109.323,03
			7	OTAL COM IN	CODYDA 66 I	projects a Tel		962.447,87
					11/2			202.275901
	селтое відтимро нимистає ое моря		COOPS	Contractor	Ministration	sLan		

Com relação à rubrica "Encargos", não há qualquer detalhamento de sua composição nos processos de pagamento. Entretanto, analisando a proposta de preços apresentada pela Cooperativa no processo licitatório que culminou na sua contratação, constatou-se que a parcela "Encargos", abrangeria os seguintes itens: despesas administrativas, despesas financeiras e seguros, riscos e imprevistos, reservas/sobras e outras despesas relacionadas.

Conforme relatado em item específico deste relatório e com base nas entrevistas realizadas com os profissionais de saúde, na análise documental e nas verificações in loco, constatou-se que a Cooperativa, além de fornecer mão de obra, não presta qualquer tipo de serviço ou insumo ao município.

É o próprio município que seleciona os profissionais. Também não há qualquer acompanhamento ou fiscalização da mão de obra por parte da Contratada, pois os profissionais solucionam problemas relativos à prestação de serviço diretamente com a Secretaria de Saúde. Comprova tal constatação o fato de que a Cooperativa não mantém escritório ou preposto no município. Logo, a Cooperativa Feirense de Saúde -

COOFSAÚDE atua apenas como intermediária, permitindo ao município a contratação de profissionais de saúde e o pagamento destes.

Com relação aos profissionais, além do pagamento da remuneração, constatou-se que a COOFSAÚDE não incorre em outros gastos como pagamento de férias, 13° salário, encargos sociais. Na verdade, sequer há disponibilização de fardamento aos prestadores de serviço. Vale ressaltar que o Contrato nº 1.206/2011, celebrado entre a Cooperativa e a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA, na Cláusula Oitava, § 2°, item II, 20, estipula que a contratada deve adotar fardamento de boa qualidade para todos os profissionais.

Logo, chega-se à conclusão de que as despesas administrativas da Cooperativa são constituídas apenas por gastos com a sua própria sede, localizada no município de Feira de Santana/BA, com seguro-garantia e seguro de vida.

Quanto às "despesas financeiras e seguros", o único custo que pode ser atribuído ao contrato celebrado com o município é o valor do prêmio com o seguro-garantia. Já no que se refere aos supostos gastos com "riscos e imprevistos, reservas/sobras e outras despesas relacionadas", não há qualquer comprovação de sua ocorrência, principalmente no montante que vem sendo cobrado nas faturas a título de "Encargos".

Cabe destacar que a COOFSAÚDE dispõe de 27 funcionários atuando em suas atividades, conforme consulta na Relação anual de Informações Sociais - RAIS. Todavia, todos os custos administrativos que a Cooperativa possui não podem ser atribuídos ao contrato firmado com o município de Santo Antônio de Jesus/BA, mormente se considerarmos que ela atua em mais de quarenta municípios baianos, segundo informações extraídas do Sistema Macros, de modo a justificar os valores cobrados como "Encargos".

Ainda sobre essa questão das despesas administrativas, é preciso salientar que a Cooperativa é uma entidade sem fins lucrativos. Ademais, por meio de informações apuradas nos contracheques dos cooperados, foi evidenciado que a COOFSAÚDE deduz mensalmente 5% da remuneração dos profissionais a título de "Taxa Cooperativa", resultando, por exemplo, no desconto de R\$ 24.886,72, no mês de outubro de 2015. Considerando somente o exercício de 2015, apurou-se um desconto total de R\$ 302.525,54, a título da referida taxa. Já para o exercício de 2016, um montante de R\$ 127.266,14 (apurado até maio/2016).

Portanto, a Cooperativa já efetua o ressarcimento de seus custos operacionais, descontando a referida taxa mensalmente de seus associados, o que não implica dizer que ela não possa ser ressarcida pela contratante de custos administrativos que não sejam custeados pela contribuição dos cooperados e estejam relacionados ao contrato. Entretanto, quando fizer jus, esse valor pago a título de ressarcimento deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em função dos efetivos custos operacionais da Cooperativa e de sua finalidade não lucrativa, e devem estar respaldados por documentos comprobatórios de sua realização, o que não ocorreu no caso de Santo Antônio de Jesus/BA.

Em vista do acima exposto, pode ser aferido que a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA efetuou pagamentos indevidos à Cooperativa COOFSAÚDE, no montante de 1.778.917,65, referente ao período analisado de janeiro de 2015 a maio de 2016, conforme demonstrado no quadro abaixo. Frise-se que a referida entidade está contratada pelo município desde outubro de 2011.

Pagamentos realizados à COOFSAÚDE

Mês/Ano referente ao Boletim	Valor da parcela "Encargos"
de Medição	/processo de pagamento (R\$)
Jan/2015	42.555,25
Fev/2015	109.383,08
Mar/2015	108.801,81
Abr/2015	108.801,81
Mai/2015	105.824,48
Jun/2015	116.016,66
Jul/2015	110.547,85
Ago/2015	110.162,23
Set/2015	110.006,70
Out/2015	108.592,60
Nov/2015	106.592,60
Dez/2015	107.024,35
Jan/2016	107.245,31
Fev/2016	105.007,88
Mar/2016	107.412,62
Abr/2016	108.323,03
Mai/2016	106.619,39
Total	1.778.917,65

Fonte: Processos de Pagamentos dos exercícios de 2015 e 2016

Ainda disso, em decorrência da análise rigorosa dos processos de pagamentos, constatou-se que a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA estava efetivamente retendo a título de ISS a alíquota de 2,0%. Nesse sentido, identificou-se uma diferença significativa, da ordem de 3%, entre o que consta da proposta de preços da COOFSAÚDE, contratada, e o que efetivamente é retido pela Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA. Ou seja, a Prefeitura contratou com a alíquota de ISS de 5%, retém pela alíquota de 2%, mas não se beneficia dos 3%, que se revelam em prejuízo aos cofres públicos.

Na tabela abaixo estão os valores pagos pela Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA à COOFSAÚDE pelos serviços prestados por seus profissionais. Cabe destacar que os valores abaixo não estão afetados por encargos e tributos que sejam ônus da Cooperativa. Referem-se exclusivamente à remuneração bruta dos cooperados.

Remuneração Roletim de Medição

Remuneração Doieitm de Medição							
Mês/Ano	Remuneração do Boletim de						
	Medição (R\$)						
Jan/2015	515.100,00						
Fev/2015	506.227,50						
Mar/2015	503.537,37						
Abr/2015	510.465,87						
Mai/2015	496.497,12						
Jun/2015	509.460,12						
Jul/2015	511.918,62						
Ago/2015	508.342,62						
Set/2015	504.216,00						
Out/2015	497.734,50						
Nov/2015	494.829,00						
Dez/2015	492.482,25						
Total 2015	6.050.810,97						
Jan/2016	493.376,25						

Total 2016	2.505.322,75
Mai/2016	503.545,00
Abr/2016	511.591,50
Mar/2016	502.651,50
Fev/2016	494.158,50

Fonte: Boletim de Medição (2015 e 2016).

Considerando que, em 2015, a Prefeitura pagou à COOFSAÚDE um total de R\$ 6.050.810,97, identificou-se um pagamento indevido no valor de **R\$ 181.524,33** (3% X R\$ 6.050.810,97). Já para 2016, esse prejuízo soma o montante de **R\$ 75.159,68** (3% X 2.505.322,75).

Portanto, nos dois exercícios (2015/2016), a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus pagou, indevidamente, à COOFSAÚDE o montante de **R\$ 256.684,01**, o que se revela em prejuízo aos cofres públicos pela renúncia ilegal do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, em função da aplicação de alíquota a menor em 3%.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB 103-2016, item 4, de 25 de outubro de 2016, o gestor assim se manifestou, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

"Quanto a este título, cabe a intervenção da Cooperativa para esclarecimento, e, assim, foi notificada (Doc. anexo) fazendo parte integrante do processo, vez que, os encargos compõem a estrutura da concorrência pública a qual participaram na licitação às fls. 825.





Declaramos, que no preço ofertado estão inclusas todas as despesas necessárias para a prestação dos serviços objeto desta licitação, sendo de nossa exclusiva responsabilidade as despesas com os profissionais envolvidos, tais como: transporte, alimentação, proventos, encargos sociais, impostos, taxas, tributos, emolumentos, contribuições sociais, fiscais, parafiscais, seguros e demais despesas inerentes, estando o preço ofertado correspondendo, rigorosamente, com às especificações do objeto licitado, estamos ciente de que não cabe quaisquer reivindicações devidas a erros nessa avaliação, para efeito de solicitar revisão de preços por recolhimentos determinados pela autoridade competente.

Impõe-se ainda o reconhecimento dos encargos sociais, com o custo derivado de todas as rubricas não consideradas na auditoria:

Encargos Sociais - Taxas e contribuições pagas pelo empregador para financiamento das políticas públicas que beneficiam de forma indireta o trabalhador.

Incluem:

1.Seguridade e Previdência Social - INSS ou Plano de Seguridade Social do Servidor Público – PSS;

2.FGTS;

3.PIS/PASEP;

- 4. Salário-educação (emprego no setor privado empresarial);
- 5. Sistema S (emprego no setor privado empresarial);

Diante do exposto, verifica-se que auditor deixou de incluir as principais despesas da rubrica "encargos", que são: INSS, PIS e COFINS, que correspondem respectivamente a: 20% com teto limitante), 0,65% e 3%, que são aplicados sob o valor total da nota fiscal e dos serviços, no último caso o INSS. Assim, verifica-se de logo que aproximadamente 23,65% não entraram no cálculo do auditor.

A manifestação da cooperativa impõe a verificação de dados contábeis que não houve suporte na auditoria, de forma que causou impacto no relatório de maneira negativa.

Tem-se que as despesas com seguro e seus custos impõe natureza de obrigação contratual, e, deve ser considerado em obrigação geral de sua composição."

A COOFSAÚDE, por meio do Ofício Nº 140/2016, de 25 de outubro de 2016, item 4, também se manifestou nos termos abaixo:

"Nada obstante a forma de como foram dispostas as informações do relatório de auditoria, percebe-se certa dissonância na organização das alegações, trazendo dificuldade para estruturação das Contrarrazões.

É importante esclarecer que a suposição levantada pela equipe de auditoria é totalmente equivocada, visto que a COOFSAÚDE ao longo de todo período contratual zelou com presteza e responsabilidade em relação a todas as obrigações tributárias."

4.1 DOS ENCARGOS

Conforme podemos observar no trecho escrito no relatório de auditoria, de logo podemos observar uma importante contradição, tendo em vista que o auditor relata que analisou a proposta de preço apresentada pela cooperativa e logo depois acrescenta que a conclusão da rubrica "Encargos", se deu por "tese", definido como "encargos" os dois itens: a) despesas administrativas b) despesas financeiras e seguros, riscos e imprevistos, reservas/sobras e outras despesas relacionada.

Em ato contínuo, verificamos na fl. nº. 825, do processo licitatório da concorrência Pública nº. 008/2011, conforme imagem abaixo, que os itens que compõe o preço dos serviços estão literalmente apresentados.





Declaramos, que no preço ofertado estão Inclusas todas as despesas necessárias para a prestação dos serviços objeto desta licitação, sendo de nossa exclusiva responsabilidade as despesas com os profissionais envolvidos, tais como: transporte, alimentação, proventos, encargos sociais, impostos, taxas, tributos, emolumentos, contribuições sociais, fiscais, parafiscais, seguros e demais despesas inerentes, estando o preço ofertado correspondendo, rigorosamente, com às especificações do objeto licitado, estamos ciente de que não cabe quaisquer reivindicações devidas a erros nessa avaliação, para efeito de solicitar revisão de preços por recolhimentos determinados pela autoridade competente.

Portanto, a "tese" apresentada pelo auditor só incluiu as despesas administrativas e as despesas financeiras e seguros, riscos e imprevistos, reservas/sobras e outras despesas relacionadas.

4.1.1 DOS ENCARGOS SOCIAIS

Tendo em vista que em sua análise o mesmo dispôs das informações expressas de todas as despesas que compôs o valor para prestação dos serviços, e mesmo assim o mesmo não incluiu em sua "tese" os **encargos sociais** como um item inerente aos "encargos".

Observe-se, por conseguinte, o trecho apresentado no Relatório da Auditoria:

"Com relação à rubrica "Encargos", não há qualquer detalhamento de sua composição nos processos de pagamento. Entretanto, analisando a proposta de preços apresentada pela Cooperativa no processo licitatório que culminou na sua contratação, constatou-se que a os "Encargos", em tese, abrangeriam os seguintes itens: despesas administrativas, despesas financeiras e seguros, riscos e imprevistos, reservas/sobras e outras despesas relacionadas". (fl. 06 do relatório de auditoria).

Note-se que, ao contrário do que afirma o relatório, a maior parte dos encargos é composta pelo pagamento do INSS que atualmente corresponde a 20% do valor dos serviços (limitado ao teto).

Com objetivo de esclarecer melhor o significado dos "Encargos" aduzidos na "tese" do relatório, apresentamos o conceito legal do que se refere à denominação encargos.

Encargos Sociais - Taxas e contribuições pagas pelo empregador para financiamento das políticas públicas que beneficiam de forma indireta o trabalhador. Incluem:

- 1. Seguridade e Previdência Social INSS ou Plano de Seguridade Social do Servidor Público PSS
- 2. FGTS
- 3. PIS/PASEP
- 4. Salário-educação (emprego no setor privado empresarial)
- 5. Sistema S (emprego no setor privado empresarial)

Diante do exposto, verifica-se que auditor deixou de incluir as principais despesas da rubrica "encargos", que são: INSS, PIS e COFINS, que correspondem respectivamente a: 20% (com teto limitante), 0,65% e 3%, que são aplicados sob o valor total da nota fiscal e dos serviços, no último caso o INSS. Assim, verifica-se de logo que aproximadamente 23,65%, não entraram no cálculo do auditor.

Nesse sentido, para melhor demonstrar o equívoco gerado pela planilha apresentada no relatório, apresentamos a seguinte conta:

No mês de abril de 2016, o total do valor dos serviços foi de R\$ 662.447,87 (seiscentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e oitenta e sete centavos), conforme anexado no relatório de Auditoria, considerando que o valor total da GFIP da Competência 04/2016, totalizou a quantia de R\$ 79.868,34 (setenta e nove mil oitocentos e sessenta e oito reais e trinta e quatro centavos) e o recolhimento do PIS e COFINS R\$ 24.179,34 (vinte e quatro mil cento e setenta e nove reais e trinta e quatro centavos), juntos totalizaram o montante de R\$ 104.047,68 (cento e quatro mil quarenta e sete reais e sessenta e oito centavos), que comparado com o valor apresentado na tabela do relatório de auditoria que foi de R\$ 108.323,03 (cento e oito mil, trezentos e vinte e três reais e três centavos).

Conforme apresentado, observa-se que apenas os três encargos (INSS, PIS e COFINS), representam juntos mais de 96% do valor dos encargos.

Diante disso, verifica-se que após o pagamento das retenções do (INSS, PIS e COFINS), restou apenas o valor de R\$ 4.275,34 (quatro mil duzentos e setenta e cinco mil e trinta e quatro reais) para cobrir todas as despesas incluídas na rubrica de Encargo, vale destacar quais despesas estão incluídas nessa rubrica:

- a) **Educação**, em estabelecimento de ensino próprio ou de terceiros, compreendendo os valores relativos a matrícula, mensalidade, anuidade, livros e material didático;
- b) Transporte destinado ao deslocamento para o trabalho e retorno, em percurso servido ou não por transporte público;
- c) Assistência médica, hospitalar e odontológica, prestada diretamente ou mediante seguro-saúde;
- d) Seguros de vida e de acidentes pessoais:
- e) Previdência privada.

4.2 DAS DESPESAS COM SEGURO

Ocorre, todavia, que, além das despesas com INSS, PIS e COFINS, a COOFSAÚDE paga mensalmente seguro de vida para todos os cooperados, conforme se verifica na Apólice do Seguro nº. 1018200514275, contratado com a seguradora CAPEMISA –Seguradora de Vida e Previdência S/A na INSC. SUSEP – 04251 (Doc. 17).

Vale esclarecer que o auditor não incluiu também em sua "tese" as despesas relacionadas com encargos os custos inerentes a seguro de vida.

É importante frisar que todas essas informações poderiam ser solicitadas a COOFSAÚDE no momento da realização da auditoria.

4.3 DOS CUSTOS COM SEGURO GARANTIA

Em outra parte do relatório foi afirmado pelo auditor que as despesas financeiras e seguros são os únicos valores que poderão ser atribuídos ao contrato como "Encargos".

Segue o trecho apresentado no Relatório da Auditoria:

"Quanto às "despesas financeiras e seguros", o único custo que pode ser atribuído ao contrato celebrado com o Município é o valor do prêmio com o seguro-garantia. Já no que se refere aos supostos gastos com "riscos e imprevistos, reservas/sobras e outras despesas relacionadas", não há qualquer comprovação de sua ocorrência, principalmente no montante que vem sendo cobrado nas faturas a título de "Encargos"". (fl. 07 do relatório de auditoria).

Cumpre demonstrar que ao contrário do que foi afirmado no relatório de auditoria, o seguro garantia não é a única despesa atribuída à rubrica "encargos", conforme já foi demonstrado em todos os itens acima.

É importante esclarecer que a COOFSAÚDE ao longo de todo período contratual zelou por todas as obrigações legais, principalmente com as despesas relacionadas a tributos e encargos.

Diante do exposto, cumpre informar que a COOFSAÚDE em atendimento as obrigações contratuais, firmou contrato de com a Seguradora TOKIO MARINE SEGURADORA S.A, (CNPJ 33.164.021/0001-00 - Código SUSEP 6190) seguro garantia através da Apólice nº. 061902015860207750005160 (anexa), no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Conforme relatado, a COOFSAÚDE paga mensalmente a quantia de 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) a título de seguro garantia do contrato administrativo nº. 1.206/2011.

Destacamos no trecho abaixo, a citação do auditor que diz: "Além de fornecer mão de obra, não presta qualquer tipo de serviço". Verifica-se o contra-censo (Sic) da colocação quando o auditor ao afirmar que a COOPERATIVA fornece **mão de obra** e não presta qualquer tipo de **serviço**, assim, surge a seguinte indagação: logicamente como poderia fornecer mão de obra sem prestar serviços?

Observe-se, por conseguinte, o trecho apresentado no Relatório da Auditoria:

"Conforme relatado em item específico deste relatório e com base nas entrevistas realizadas com os profissionais de saúde, na análise documental e nas verificações in loco, constatou-se que a Cooperativa, **além de fornecer mão de obra, não presta qualquer tipo de serviço** ou insumo ao Município". (fl. 07 do relatório de auditoria).

4.4 DO ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO

Por oportuno, vale salientar que em nenhum momento foi solicitado a COOFSAÚDE informações referentes a existência de algum preposto ou coordenador contratado para acompanhar o contrato celebrado entre a COOFSAÚDE e o Município de Santo Antônio de Jesus.

Segue o trecho apresentado no Relatório da Auditoria:

"É o próprio Município que seleciona os profissionais. Também não há qualquer acompanhamento ou fiscalização da mão de obra por parte da Contratada, pois os profissionais solucionam problemas relativos à prestação de serviço diretamente com a Secretaria de Saúde. Comprova tal constatação o fato de que a Cooperativa não mantém escritório ou preposto no Município. Logo, a COOFSAÚDE atua apenas como intermediária, permitindo ao Município a contratação de profissionais de saúde e o pagamento destes". (fl. 07 do relatório de auditoria).

Portanto, se faz necessário esclarecer que a COOFSAÚDE além de contratar e manter um preposto no município de Santo Antônio de Jesus, remunera um coordenador de nível superior que realiza visitas semanais de acompanhamento dos serviços realizados, inclusive resolvendo questões de cunho administrativo, tais como: medições de serviços, atendimento ao cooperado, cobrança de pagamento e quaisquer outras questões.

Dito isto, cabe incluir que essas informações poderiam ter sido confirmadas pela equipe de auditoria quando aplicou seu questionário.

Contudo, vale destacar que para comprovar a atuação das coordenações no município de Santo Antônio de Jesus, juntamos cópia de e-mails encaminhados (Docs. 1 e 11) de cooperados para o coordenador responsável, nesse caso o S. A. M..

Além disso, cabe informar que a COOFSAÚDE contratou a profissional Sra. M. do S. C. B., para exercer a função de preposta junto ao Município de Santo Antônio de Jesus, prestando serviços de atendimento ao cooperado. Para efeitos de confirmação juntamos cópias de emails encaminhados (Doc. 11) de cooperados para Sra. M. do S., que comprova sua atuação no município.

Como visto acima, constata-se que a atuação da coordenação é evidente aos profissionais cooperados alocados no município.

Data máxima venia, não podem os auditores apresentar suposições excessivamente genéricas, considerando que o mesmo afirma que a COOFSAÚDE atua em mais de 40 município baianos. Primeiramente insta afirmar que tal informação não é procedente. Segundo, os auditores não apresentam a fonte que se baseou para sustentar tal afirmação, conforme pode ser visto:

"Cabe destacar que a COOFSAÚDE dispõe de 27 funcionários atuando em suas atividades, conforme consulta na RAIS. Todavia, todos os custos administrativos que a Cooperativa possui não podem ser atribuídos ao contrato firmado com o município de Santo Antônio de Jesus/BA, mormente se considerarmos que ela atua em mais de 40

município baianos, de modo a justificar os valores cobrados como "Encargos". (fl. 07 do relatório de auditoria).

Note-se que, ao contrário do que afirma o auditor no relatório de auditoria em tela, os valores repassados a COOFSAÚDE pelo município de Santo Antônio de Jesus, são absolutamente condizentes com parâmetros legais, conforme foi detalhadamente demonstrado no conteúdo deste item. Portanto, a COOFSAÙDE sempre cumpriu com o pagamento de todos os encargos, como INSS, PIS, COFINS, Seguro de Vida e Acidente, Seguro Garantia contratual.

Vejamos o que cita trecho apresentado no relatório de auditoria:

"Em vista do acima exposto, pode ser aferido que a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus-BA **efetuou pagamentos indevidos à Cooperativa COOFSAÚDE, no montante de 1.778.917,65**, referente ao período analisado de janeiro de 2015 a maio de 2016, conforme demonstrado no quadro abaixo. Frise-se que a referida entidade está contratada pelo município desde outubro de 2011". (fl. 08 do relatório de auditoria).

Vale acrescentar que além dos custos acima mencionados, a COOFSAÚDE no período contratual realizou vários treinamentos, cursos, serviços de sociais ao cooperado (Doc. 3).

Por fim, há razão para se afirmar que valores acima citados não correspondem a verdade, tendo em vista que todos os custos foram demonstrados de forma clara e objetiva."

Já em relação pagamento indevido no montante de R\$427.806,69 a título de renúncia ilegal do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, o gestor municipal, por meio do Ofício nº 557/2016, de 03 de outubro de 2016, assim se manifestou:

"...em relação a Ocorrência apresentada esclarece que os serviços prestados pela COOFSAÚDE estão previstos no item 4 da lista de serviços sujeitos à incidência do ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (Anexo VIII da Lei Complementar nº 28, de 31 de outubro de 2008) sobre os quais recai a alíquota de 3% (três por cento) conforme previsto no idem "d" do anexo da mesma lei (vide Lei em anexo).

Assim, a alíquota de 2% (dois por cento) cobrada pela Administração se mostra equivocada por quanto deveria ser cobrado/retido o percentual de 3% (três por cento), sendo a COOFSAÚDE devedora da diferença de 1% (um por cento) nos exercícios de 2015 e 2016.

Nesse sentido, sendo parcialmente procedente a ocorrência apresentada por esse Órgão de Fiscalização, informamos que estão sendo tomadas as devidas providências perante a COOFSAÚDE para cobrança dos valores devidos conforme constatado acima".

Análise do Controle Interno

O gestor municipal remeteu à Cooperativa a oportunidade de manifestação, entretanto chegou a tecer alguns comentários equivocados sobre o tema, quando, por exemplo, citou que a equipe de auditoria não considerou na composição do "Encargos" 23,65%, correspondentes a 20% de INSS, 3% de COFINS e 0,65% de PIS.

Diante do argumento do gestor, é preciso fazer as seguintes considerações:

1. INSS, PIS e COFINS só são encargos do ponto de vista contábil. Juridicamente, os três são TRIBUTOS, conforme Artigo 9° da Lei 4.320/64, abaixo transcrito:

"Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou especificas exercidas por essas entidades."

- 2. Além disso, o INSS é ônus do cooperado e não da Cooperativa, portanto não pode onerar o Contrato;
- 3. O PIS e o COFINS já estão devidamente computados na rubrica "Tributos" da proposta de preços da Cooperativa contratada.

Em razão do acima exposto, não prosperam os argumentos do gestor municipal.

Quanto à manifestação da COOFSAÚDE, para melhor analisar a resposta do gestor da COOFSAÚDE, foram trazidos aqui os seguintes argumentos de defesa:

"Com objetivo de esclarecer melhor o significado dos "Encargos" aduzidos na "tese" do relatório, apresentamos o conceito legal do que se refere à denominação encargos.

Encargos Sociais - Taxas e contribuições pagas pelo empregador para financiamento das políticas públicas que beneficiam de forma indireta o trabalhador. Incluem:

- 1. Seguridade e Previdência Social INSS ou Plano de Seguridade Social do Servidor Público PSS
- 2. FGTS
- 3. PIS/PASEP
- 4. Salário-educação (emprego no setor privado empresarial)
- 5. Sistema S (emprego no setor privado empresarial)

Diante do exposto, verifica-se que auditor deixou de incluir as principais despesas da rubrica "encargos", que são: INSS, PIS e COFINS, que correspondem respectivamente a: 20% (com teto limitante), 0,65% e 3%, que são aplicados sob o valor total da nota fiscal e dos serviços, no último caso o INSS. Assim, verifica-se de logo que aproximadamente 23,65%, não entraram no cálculo do auditor" (...)

Conforme apresentado, observa-se que apenas os três encargos (INSS, PIS e COFINS), representam juntos mais de 96% do valor dos encargos."

É preciso assinalar primeiramente que não há qualquer equívoco na análise do Auditor. Pelo contrário, o equívoco está na argumentação do gestor, que inclusive se contradiz. Então vejamos:

- 1. Os 20% referentes ao INSS não são pagos pela Cooperativa e sim pelo cooperado, portanto não pode onerar o Contrato;
- 2. PIS e COFINS, apesar de definidos pelo gestor de "encargos sociais", são juridicamente contribuições sociais, e, assim o sendo, são tributos, conforme definido acima;
- 3. Há na proposta de preços da Cooperativa, bem como nos Boletins de Medição a rubrica "Tributos", cuja composição está constituída exatamente de PIS, COFINS e ISS, cuidadosamente apurada pela equipe de auditoria.

Em razão do acima exposto os 23,65% (INSS 20%, PIS 0,65% e COFINS 3%) não compõe a rubrica "Encargos".

Além disso na própria proposta de preços apresentada pela Cooperativa no processo licitatório que culminou na sua contratação, constatou-se que a parcela "Encargos" abrangeria os seguintes itens: despesas administrativas, despesas financeiras e seguros, riscos e imprevistos, reservas/sobras e outras despesas relacionadas.

O pagamento de despesas com seguro de vida para os cooperados, seguro garantia do Contrato administrativo nº. 1.206/2011, manutenção de um preposto e de um coordenador no município, realização de treinamentos, cursos e serviços de sociais ao cooperado podem ser considerados com "Encargos" e abatidos dos valores referentes aos pagamentos indevidos. No entanto, apenas foram comprovados pela Cooperativa como encargos o pagamento do seguro garantia, que representa a despesa de R\$ 30.000,00, com vigência de doze meses, totalizando o valor de R\$ 42.500,00 no período de janeiro de 2015 a maio de 2016, e o pagamento com seguro de vida e previdência de seus profissionais, no valor de R\$ 61.746,82 (janeiro/2015 a maio/2016). Neste último caso, o valor pago refere-se a qualquer cooperado vinculado à COOFSAÚDE, independentemente do contrato. Portanto não foi possível individualizar os valores pagos em função apenas do Contrato com a Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA. Nesse sentido, por prudência, todo o valor (R\$ 61.746,82) foi levado à conta do referido Contrato.

Considerando-se, portanto, essas duas despesas (seguro garantia no valor de R\$ 42.500,00 e seguro de vida no valor de R\$ 61.746,82), tem-se ainda um montante de **RS 1.674.670,83** sem comprovação.

Cabe ainda destacar que na sua defesa apresentada para a Constatação referente ao Superfaturamento, a Cooperativa esclareceu que, na composição da rubrica "Tributos", paga uma alíquota de 5%, referente ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza — ISSQN, embora não fosse necessário, uma vez que na composição de sua proposta de preços é possível facilmente identificar na rubrica "Tributos" os seguintes percentuais: ISS 5%, COFINS 3% e PIS 0,63%.

Já em relação à renúncia do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN, à alíquota de 3% a menor, o gestor municipal reconhece que houve equívoco quando da retenção de 2%, alegando que o correto seria tributar os serviços da Cooperativa pela alíquota de 3%, conforme definido no Anexo VIII da Lei Complementar nº 28, de 31 de outubro de 2008 e que, em função disso, a

Cooperativa passa a ser devedora de 1%, cujas medidas de cobrança já estariam sendo tomadas.

Contudo o gestor se esqueceu que, na proposta de preços da Cooperativa, especificamente na rubrica "Tributos", foi embutida uma alíquota de 5%. Se a Lei Complementar nº 28, acima citada, estabeleceu para serviços prestados por cooperativa a alíquota de 3%, é certo que a COOFSAÚDE é devedora não só de 1% ISSNQ (diferença entre a alíquota legal de 3% e alíquota efetivamente aplicada de 2% sobre os pagamentos realizados a essa cooperativa), mas também de 2% que estão sendo pagos indevidamente, já que na proposta vencedora trouxe uma alíquota irreal de 5%.

Portanto a COOFFSAÚDE deve ressarcir aos cofres públicos um percentual de 3% (e não de 1%) sobres todos os pagamentos realizados pela Prefeitura de Santo Antônio de Jesus/BA pelos serviços prestados pelos seus profissionais, cujo montante atinge a cifra de R\$ 427.806,69, conforme evidenciado no campo "Fato" desta Constatação.

3. Conclusão

Após realização dos exames, constatou-se que os recursos públicos federais repassados pelo Ministério da Saúde ao Município de Santo Antônio de Jesus/BA, no âmbito do Piso da Atenção Básica, não foram adequadamente aplicados nos exercícios de 2015 e 2016, o que resultou em diversas irregularidades, entre as quais destacamos as abaixo relacionadas:

- Contratação ilegal de Cooperativa de Saúde para fornecimento de mão de obra nas Unidades de Saúde do Município de Santo Antônio de Jesus/BA;
- Pagamento indevido, no montante de R\$ 1.674.670,83, a título de "Encargos" e de R\$ 256.684,01 devido à retenção a menor do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza;
- Exigências constantes do Edital da Concorrência nº 008/2011 restritivas à competitividade da licitação;
- Superfaturamento de R\$ 404.806,25 na contratação de Cooperativa de saúde no período de janeiro de 2015 a maio de 2016;
- Pagamento fictício de diárias aos profissionais de saúde disponibilizados pela Cooperativa, gerando uma redução indevida da base de cálculo do Imposto de Renda.

Ordem de Serviço: 201602476

Município/UF: Santo Antônio de Jesus/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTO ANTONIO DE

JESUS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.000.000,00

1. Introdução

A ação de controle visou avaliar a execução dos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde ao Município de Santo Antônio de Jesus/BA para construção de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA II 24 horas naquele município. Para tanto, o Fundo nacional de Saúde - FNS, a título de incentivo financeiro de investimento repassou ao Município o valor de R\$ 2.000.000,00 para implantação da UPA (unidade física, equipamentos e materiais).

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/08/2016 a 26/08/2016 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 10302201589330001 — Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) /Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial.

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

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por 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. Inconsistência nas informações contidas no Sistema de Monitoramento das Obras do Ministério da Saúde - SISMOB.

Fato

As informações extraídas do Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde - SISMOB, referem-se à última atualização realizada no dia 17 de março de 2014. Portanto, não estão inclusos no sistema os serviços contidos no último Boletim de Medição (BM04),

de 31 de julho de 2015, da empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA.ME, contratada para conclusão da UPA, no valor de R\$ R\$ 144.944,28.

Além do mais, o espelho extraído do SISMOB registra um percentual de execução de 86,09% e aponta a situação da obra como concluída.

Nesta data (17 de março de 2014), o sistema deveria refletir o percentual de serviços executados no último Boletim de Medição (BM10) pela empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA., no valor de R\$ 1.144.730,33 (83,79%), do período de 16 de fevereiro de 2012 a 07 de novembro de 2012, antes da obra ser paralisada nos exercícios de 2013 a 2014.

Assim, os dados registrados no SISMOB estão desatualizados e incongruentes e não espelham a situação atual de execução do empreendimento. Tal ocorrência contraria disposição do Art. 52 da Portaria GMS nº. 342/2013, de 04 de março de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB n.º 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Acatamos a inconformidade apontada quanto a este ponto esclarecendo que estão sendo adotadas as medidas corretivas."

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratifica a situação apontada. Logo, mantem-se a constatação.

2.1.2. Declaração fraudulenta em documento de atesto para liberação do valor de R\$ 500.000,00 referente a última parcela do investimento.

Fato

Da análise da gestão financeira dos recursos para execução da UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA, verificou-se que os agentes envolvidos no procedimento para liberação da última parcela agiram de forma fraudulenta a fim de que o Fundo Nacional de Saúde - FNS realizasse a transferência de R\$ 500.000,00 à conta corrente de movimentação dos recursos, em 14 de agosto de 20012.

A pesquisa no SAGE, no módulo transferência Fundo a Fundo – bloco de investimento, apontou que os recursos para execução da UPA II foram repassados conforme cronograma abaixo:

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

DATA	DATA VALOR(R\$)	
08.10.2009	200.000,00	2009OB828565

23.04.2010	1.300.000,00	2010OB810322
14.08.2012	500.000,00	2012OB824491

Fonte: SAGE – Gestão/Financeira.

Como o normativo que estabeleceu as diretrizes de implantação da UPA II de Santo Antônio de Jesus foi a Portaria nº 1.020/GM, de 13 de maio de 2009, o repasse da 3ª parcela se encontra disciplinado no inciso III, do Art. 50 da Portaria nº 342, de 4 de março de 2013, que assim dispõe:

....

- III terceira parcela, equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor total aprovado, mediante a apresentação dos seguintes documentos e informações:
- a) do respectivo atestado de conclusão da edificação da unidade, assinado pelo gestor local e por profissional habilitado pelo CREA ou CAU; e
- b) das fotos correspondentes às etapas de execução e à conclusão da obra.
- § 1º O repasse da segunda e terceiras parcelas de que tratam os incisos II e III do "caput" apenas ocorrerá após aprovação pelo Ministério da Saúde, por meio da Coordenação-Geral de Urgência emergência (CGUE/DAE/SAS/MS), dos dados e informações apresentados pelo ente federativo beneficiário.
- § 2º Para fins do disposto nos incisos II e III do art. 50:
- I a ordem de início do serviço e o atestado de conclusão da edificação da unidade, assinada por profissional habilitado pelo CREA ou CAU, ratificada pelo gestor local, deverá ser inserida no Sistema de Transferências Fundo a Fundo do Fundo Nacional de Saúde, cujo acesso encontra-se disponível no sítio eletrônico http://www.fns.saude.gov.br;

o

- II as fotos correspondentes às etapas de execução e à conclusão da obra deverão ser inseridas no SISMOB, além das demais informações requeridas por esse sistema.
- § 3º As fotos a serem inseridas no SISMOB deverão estar em conformidade com o "Manual de Orientações Básicas para Fotografar as Obras de Construção e Ampliação de UPA 24h", cujo acesso encontra-se disponível no sítio eletrônico http://dab.saude. gov. br/ sistemas/ sismob/ documentos. php.

. . . .

Em 15 de maio de 2012, o fiscal da obra e o Secretário Municipal de Saúde da gestão passada (exercício de 2009 a 2012) emitiu o seguinte documento:



A Secretaria Estadual de Saúde ratificou a situação declarada pela Administração Municipal por intermédio da Resolução CIB nº. 154/2012, de 18 de maio de 2012, abaixo em destaque:



O último Boletim de Medição (BM10) dos serviços executados pela empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA., no período de 16 de fevereiro de 2012 a 07 de novembro de 2012, refere-se ao fornecimento e instalações dos splits no valor de R\$ 54.600,00.

O mesmo fiscal que confirmou a conclusão da obra em 15 de maio de 2012, assinou em 07 de novembro de 2012 o 10º Boletim de Medição atestando a realização acumulada de R\$ 1.144.730,33 do contrato.

Por conseguinte, do Contrato nº 1.130/2009 de R\$ 1.366.144,82 restava ao final do exercício de 2012 um saldo contratual não realizado de RS R\$ 221.414.49, ou seja, a obra não foi concluída.

Poder-se-ia argumentar que o procedimento adotado pela Administração Municipal no mês de maio decorreu da necessidade de recursos financeiros para pagamento de obrigações do Contrato nº 1.130/2009.

Entretanto, essa hipótese revelou-se improcedente quando da análise do saldo contratual a realizar no mês de maio contido no penúltimo Boletim de Medição (BM09) de R\$ 276.014,49, em confrontação com o saldo de R\$ 492.167,26 na conta corrente de investimento nº 36578-5 FMS/ST A JESUS-FNS BLINV, Agência 563-0 do Banco do Brasil, de execução da UPA II no mesmo mês de maio.

Logo, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA dispunha de recursos financeiros suficientes para liquidação de obrigações decorrentes do Contrato nº 1.130/2009 no exercício de 2012.

Deste modo, a declaração dos agentes da Administração Municipal no documento de Atesto da Edificação configura fraude documental e revela, também, a fragilidade dos mecanismos de controle tanto da Secretaria Estadual de Saúde quanto do Ministério da Saúde, uma vez que ratificaram a conclusão da UPA II de Santo Antônio de Jesus/Ba sem a realização da devida inspeção física da unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Notificado pela Prefeitura Municipal, e em reposta ao Ofício n.º 530/2016/SMS/SAJ, o Ex-Secretário Municipal de Saúde do Município de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou os seguintes esclarecimentos:

"O documento assinado pelo fiscal da obra e pelo Secretário Municipal de Saúde, em 15de maio de 2012, consiste em um atestado de edificação e não em um atestado de conclusão da obra.

O teor do documento é claro ao afirmar que a empresa responsável pela execução da obra havia concluído a fase de edificação, ou seja, naquela data a obra estava edificada, o que é fato público e notório no Município de Santo Antônio de Jesus e pode ser confirmado pelas fotografias em anexo.

Não se pode confundir tal documento com o Termo de Recebimento Definitivo da Obra, previsto no art. 73 da Lei nº 8.666/93:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I- em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

Portanto, não há qualquer incoerência entre a emissão do atestado de edificação e o fato de ainda haver saldo contratual, pelo simples fato de que o contrato ainda não estava plenamente executado, tanto que não foi emitido o termo de recebimento definitivo da obra."

Assim, a CGU parte de uma premissa equivocada para concluir, também de forma equivocada, que "a declaração dos agentes da Administração Municipal no documento de Atesto da Edificação configura fraude documental...".

O conteúdo do atestado de edificação datado e assinado em 15 de maio de 2012 é plenamente verdadeiro, pois naquela data a fase de edificação da obra estava concluída."

Análise do Controle Interno

Levando-se em conta que as palavras edificação e construção são sinônimas e que o objeto do Contrato nº 1.130/2009, conforme CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OJETO tem por:

- A execução das obras e serviços de construção de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA II) no Município de Santo Antônio de Jesus, conforme especificado nos anexos partes integrantes da Tomada de Preço nº 01/2009 e na proposta contratada.

Ora, se o último Boletim de Medição (BM10) realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus apontava a execução parcial de alguns serviços e a inexecução de outros é porque a UPA não se encontrava plenamente edificada e por consequência a existência de saldo contratual.

As fotos da obra anexadas no SISMOB pela Administração Municipal, somente mostrou a fachada e parte externa da edificação, ou seja, não há registros das dependências internas da UPA onde se encontrava os serviços contratados pendentes de execução.

A situação apontada foi posteriormente ratificada no Relatório Circunstanciado elaborado pelo fiscal da obra da atual Administração, o qual registrou os serviços pendentes de execução para conclusão da edificação.

Portanto, a declaração de conclusão da construção/edificação contida do Atestado de Edificação foi fraudulenta, pois havia itens de serviços da obra a ser edificada que não foram executados em 15 de maio de 2012.

Logo, mantem-se a constatação.

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. Fragilidades nos registros de controle da Prefeitura Municipal da execução do objeto.

Fato

Não obstante as reiteradas petições por intermédio das SF nº. 02 e 03, de 24 de agosto de 2016 e 05 de setembro de 20116, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA não apresentou alguns documentos relacionados ao controle de execução do objeto em exame, quais sejam:

- a) Termos Aditivos e respectivas justificativas ao Contrato nº. 035/2015;
- b) Boletim de Medição (BM) e respectivos Processos de Pagamento da 7ª e 8ª medições do Contrato nº. 1.130/2009;
- c) Prestações de Contas dos exercícios de 2009, 2012, 2013, 2014, 2015; e
- d) Diários de obras das duas empresas contratadas.

A situação anteriormente destacada aponta fragilidades no controle de acompanhamento do objeto em execução e prejudicou os trabalhos de avaliação realizados pela CGU/BA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB n.º 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Nesse ponto temos que informar que:

- a) Após avaliação tanto da LS Construções Ltda ME quanto da equipe de engenharia do Município, constatou-se que os problemas estruturais identificados após o curso de novo contrato demandaria a realização de aditivo que ultrapassaria o limite legal de 25% fato que inviabilizou a sua proposição e a entrega do objeto;
- b) Tais documentos não foram localizados nos arquivos da Prefeitura, em que pese o fato de que foram feitas solicitações ao Ex gestor mediante notificações realizadas à época;
- c) Esclarecemos que os documentos citados foram enviados por e-mail em 29 de agosto de 2016, conforme anexo. Encaminhamos, também, nesta oportunidade;
- d) Que em relação a esse ponto a prestação de contas na modalidade transferência Fundo a Fundo dispensa a realização de prestação de contas, conforme previsão do Fundo Nacional de Saúde, sendo que os documentos relacionados com a aplicação dos recursos ficam arquivados à disposição para eventual consulta e /ou auditoria;
- e) Quanto a esse ponto informamos que está sendo solicitado junto a L. S. Construções e Consultoria Ltda. ME a apresentação de diários das obras. Que de igual modo já fora solicitado a Engelar mediante notificação via AR, porém sem êxito até a presente data. Nova notificação está sendo providenciada."

Dos documentos relacionados ao controle de execução do objeto em exame (itens a-e), foram encaminhados documentos adicionais relativos ao item "c" que permitiram a análise da movimentação financeira dos recursos repassados e, consequentemente, excluiu-se esse item da constatação.

Para os demais itens, a ausência de envio de documentos adicionais e as informações prestadas não foram consideradas pertinentes para avaliar a gestão do programa. Constatamse, portanto, fragilidades nos controles internos municipais na execução do objeto sob exame.

2.2.2. Informações sobre a construção da Unidade de Pronto Atendimento - UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA.

Fato

O Ministério da Saúde, em decorrência da Resolução CIB nº. 094/2009, de 01 de julho de 2009, que deliberou pela implantação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA nos municípios da Bahia, determinou ao Fundo Nacional de Saúde a transferência de recursos financeiros para execução de uma UPA (unidade física, equipamentos e materiais) no município de Santo Antônio de Jesus/BA, com os seguintes atributos:

UPA 24 HORAS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS

NOME	PORTARIA Nº	ENDEREÇO	PORTE	TIPO	REPASSE	EXECUÇÃO
URBIS	1.842 de 18/10/09	BA -225	II	NOVA	R\$	86,09%
					2.000.000,00	

Fonte: Extrato SISMOB.

Para execução da unidade física da UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA, a Administração Municipal da gestão anterior (exercício de 2009 a 2012) realizou a Tomada de Preço – TP n°. 01/2009, em 24 de novembro de 2009, tendo como em único licitante e vencedor do certame a empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA. (CNPJ N° 05.773.906/0001-62), com uma proposta no valor de R\$ 1. 090.375,57.

Em 01 de dezembro de 2009, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA assinou com empresa anteriormente citada o Contrato nº. 1.130/2009, com prazo de vigência de 24 meses a partir da data de sua assinatura. Ao longo da execução da obra ocorreram seis aditivos contratuais (nºs. 026/2011, 980/2011, 195/2012, 335/2012 e 574/2012 e 363/2013), que no cômputo final prorrogaram o prazo vigência para 02 de março de 2014 e aumentaram o valor contratado para R\$ 1.366.144.82.

Registre-se que em nenhum dos aditivos contratuais foram apresentadas justificativas para as alterações, além do mais, os aditivos de preço aumentaram o valor contratual em 25,29%. Tal situação contraria disposições contidas nas alíneas "a" e "b" do inciso I, §1º e §2º, do Art. 65 da Lei 8.666/93.

Notificado pela Prefeitura Municipal, e em reposta ao Ofício nº 530/2016/SMS/SAJ, o Ex-Secretário Municipal de Saúde do Município de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou os seguintes esclarecimentos: "Durante a gestão 2009-2012 ocorreram seis aditivos ao contrato n° 1.130/2009 firmado com a empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA para a execução das obras e serviços de construção de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPAII) no Município de Santo Antônio de Jesus.

O primeiro deles foi o termo aditivo n°026/2011, cujo objeto foi a prorrogação do prazo de vigência do contrato por mais 365 dias, sem alteração de preço.

O segundo foi o termo aditivo nº 699/2011, cujo objeto foi a redução do valor do contrato em 1,01% do valor total inicial, equivalente a R\$ 11.092,90, conforme extrato publicado no Diário Oficial do Município em 24/03/2011.

O terceiro foi o termo aditivo nº 980/2011, cujo objeto foi o aumento quantitativo do objeto na ordem de 5,8% do valor total inicial do contrato.

O quarto foi o termo aditivo nº 195/2012, cujo objeto foi a prorrogação do prazo de vigência do contrato por mais 180 dias, sem alteração de preço.

O quinto foi o termo aditivo n° 335/2012, cujo objeto foi o " acréscimo de valor em face de alteração constante em diversos itens conforme Solicitação de Apreciação de Aditivos em anexo". O acréscimo foi na ordem de 19,3515%.

O sexto e último termo aditivo firmado na gestão 2009-2012, foi o de nº 574/2012, cujo objeto foi a prorrogação do prazo de vigência do contrato por mais 180 dias, sem alteração de preço.

Portanto, os aditivos de preço firmados na gestão 2009-2012 resultaram em um acréscimo do valor contratual na ordem de 24,14%, em obediência ao disposto no art. 65, § 1°da Lei n° 8.666/93.

As justificativas para a celebração dos aditivos encontram-se nos próprios instrumentos firmados entre as partes, bem como nos seus anexos."

Em que pese o informado pelo gestor, não foi anexado o Termo Aditivo n.º 699/2011, que supostamente reduziu o valor contratual em R\$ 11.092,90 (1,01%), não obstante o mesmo ter sido solicitado pela CGU/BA, por meio da Solicitação de Fiscalização n.º 03, de 05 de setembro de 2016. Portanto, o mesmo não foi apresentado pela atual Administração e nem pelo Ex- Secretário Municipal de Saúde como documento anexo a sua manifestação.

Reiteramos que em nenhum dos aditivos firmados foi apresentado os motivos que justificaram a prorrogação do prazo de vigência, conforme estabelecido no item 6.5, DA CLÁUSULA SEXTA – DO PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA.

No Relatório Circunstanciado UPA II – SAJ, de 26 de janeiro de 2014, elaborado pelo fiscal da obra na atual Administração (exercício de 2013 a 2016), verificou-se que, a partir do mês de fevereiro de 2012, a obra foi paralisada devido a problemas financeiros enfrentados pela

empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA. Ao final do exercício de 2012, foi executado o valor de R\$ 1.144.730,33, restando um saldo contratual não realizado de R\$ 221.414.49. Nesse mesmo documento, destaca-se o panorama encontrado pela atual Administração quanto ao objeto em execução, qual seja:

I – DO PROJETO:

- a) inconsistências entre projetos, planilha orçamentária e especificações técnicas;
- b) os aditivos de valor ao contrato decorreram de uma revisão geral do projeto; e
- c) a formalização legal dos aditivos de revisão do projeto proporcionou atraso no andamento da obra.

II – DA OBRA:

- a) fissuras em diversas paredes da UPA;
- b) recalque do contrapiso da sala de re-hidratação;
- c) necessidade de revisão das instalações elétricas;
- d) necessidade de revisão das instalações hidráulicas;
- e) portas internas danificadas;
- f) forros de gesso danificados; e
- g) vidros quebrados.

Nos exercícios de 2013 e 2014, a obra da UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA ficou paralisada, não obstante as tentativas administrativas e jurídicas para que a empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA. retomasse a obra, ou ainda a realização de nova licitação.

Para execução dos serviços remanescentes e recuperação dos serviços que foram depredados pela paralisação da obra, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA realizou a Tomada de Preço – TP nº. 01/2015, em 09 de janeiro de 2015, tendo como único licitante e vencedor do certame a empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME (CNPJ Nº. 07.976.812/0001-16), com um a proposta no valor de R\$ 240.921,19.

2.2.3. Impossibilidade de avaliação da continuidade das obras da UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA.

Fato

Em reposta à determinação do inciso III, do Art. 51 e inciso III do Art. 68 da Portaria GMS nº. 342/2013, de 04 de março de 2013, que trata da possibilidade de prorrogação do início de funcionamento da UPA II, a atual Administração encaminhou à Coordenação Geral de Urgência e Emergência do Ministério da Saúde – CGUE/SAS/MS, em 07 de abril de 2014, comunicado com justificativas circunstanciadas para o atraso na conclusão da UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA.

Em 24 de novembro de 2014, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA encaminhou à Coordenação Geral de Urgência e Emergência do Ministério da Saúde – CGUE/SAS/MS, novo comunicado com justificativas pelo descumprimento do prazo determinado na Portaria GM/MS nº. 1.466/2014, de 04 de julho de 2014 para a conclusão da UPA II em 30 de setembro de 2014.

Em 09 de outubro de 2015, a Coordenação Geral de Urgência e Emergência do Ministério da Saúde, por intermédio do Ofício nº. 904 – CGUE/DAHU/SAS, em resposta ao comunicado da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, de 24 de novembro de 2014, solicitou as seguintes medidas:

- a) Justificativas pelo não funcionamento da UPA;
- b) Plano de Ação com providências; e
- c) Data definitiva para funcionamento da unidade.

Por intermédio do Ofício n°. 902/GAB/SMS/SAJ, de 27 de outubro de 2015, a Administração Municipal encaminhou resposta relativa às solicitações do Ofício nº. 904 – CGUE/DAHU/SAS à Coordenação Geral de Urgência e Emergência do Ministério da Saúde informando os seguintes fatos:

- a) Apontou como justificativa para o atraso do objeto, as dificuldades financeiras enfrentadas pela empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA.:
- b) Aludiu ao teor do comunicado do dia 07 de abril de 2015, que contém o Plano de Ação com providências para conclusão da UPA II; e
- c) Declarou que a obra em execução pela empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME, iniciada em 03 de março de 2015, tinha previsão de conclusão ao final do mês fevereiro de 2016.

Todavia, na vistoria realizada pela CGU/BA, em 25 de agosto de 2016, constatou-se que esse prazo não foi cumprido.

Em resposta às Solicitações de Fiscalização nº. 02, de 24 de agosto 2016 e n.º 03, de 05 de setembro de 2016, nas quais se questionou a atual situação da UPAII, a Administração Municipal por meio dos Ofícios n.º 448/2016/SMS/SAJ, de 25 de agosto de 2016 e nº. 312/2016/SMS/SAJ, de 08 de setembro 2016, prestou as seguintes informações:

"Informo que existe disponibilidade orçamentária e financeira para conclusão da obra, conforme itens apresentados em planilha orçamentária para conclusão da obra e extrato bancário em anexo.

Ressaltamos ainda que existe no Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), o Projeto/Atividade 1.078 referente a construção da Unidade de Pronto Atendimento — UPA, saldo orçamentário no valor de R\$ 309.200,00, podendo este ser alterado para mais de acordo a disponibilidade financeira dos recursos oriundos do Ministério da Saúde.

Informamos que não existe um cronograma atualizado para conclusão da obra."

O exame do último Boletim de Medição de serviços (BM04) executado pela empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME, de 31 de julho de 2015, apontou uma

execução acumulada de R\$ 144.944,28 do Contrato n $^\circ$. 035/2015 e um saldo a realizar de R\$ 96.954,68.

O saldo na conta corrente de investimento nº. 36578-5 FMS/ST A JESUS-FNS BLINV, Agência 563-0 do Banco do Brasil, de execução da UPA II era de R\$ 423.002,53 no mês de agosto de 2016.

Desta forma, existe dotação orçamentária e recursos financeiros para saldar as obrigações do Contrato n°. 035/2015 com a empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME, a despeito de não haver um cronograma para a conclusão da UPA II.

Em que pese os vícios construtivos detectados durante a realização da vistoria que podem inviabilizar a consecução do objeto, considerou-se, todavia, impraticável avaliar a continuidade das obras e, também, concluir pela existência de prejuízos ao erário até a presente data, tendo em vista a não disponibilização à equipe de auditoria de laudo técnico de engenheiro estruturalista contendo parecer que aponte como economicamente desfavorável a retomada da execução do objeto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB n.º 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Quanto ao presente ponto esclarece que ratificam as informações já prestadas oportunamente, acrescentando que a Administração Municipal envidou todos os esforços para conclusão do objeto, porém, ocorreu que a demora na execução das obras pelos motivos já circunstanciado levaram o surgimento de vários problemas de ordem estrutural que só foram detectados no curso de execução do novo contrato, fato que inviabilizou o regular cumprimento do cronograma de execução de serviços."

Análise do Controle Interno

A manifestação da Administração Municipal corrobora com a situação apontada. Portanto, mantem-se a constatação.

2.2.4. Problemas de ordem estrutural que podem afetar a viabilidade técnica e funcional da UPA II em execução.

Fato

A vistoria do canteiro de obra da UPA II de Santo Antônio de Jesus ocorreu no dia 25 de maio de 2016, e, antes de tecer qualquer comentário sobre a situação do imóvel, levantaramse alguns precedentes, quais sejam:

- a) A atual Administração, por meio de Relatório Circunstanciado, de 27 de novembro de 2014, relacionou todos os problemas construtivos da obra, do qual destaca-se a ocorrência de recalque diferencial na sala de re-hidratação e a presença de fissuras em diversos ambientes da UPA;
- b) A empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME, a partir de estudo de análise prévia, de 18 de março de 2015, diante dos problemas de fissuras e infiltrações em

toda a unidade, condicionou o início da obra à apresentação de um Laudo Técnico de Engenharia, que não se comprovou a sua realização; e

c) No exame das fotos que acompanham os boletins de serviços executados pela empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME (BM01, BM02, BM03 e BM04), verificou-se, dentre os serviços de recuperação e revisão realizados pela empresa, a recuperação do contrapiso da sala de re-hidratação e emassamento e pintura do prédio.

Todavia, decorrido pouco mais de um ano dos serviços medidos no BM04, em 31 de julho de 2015, a UPA voltou a apresentar os mesmos problemas estruturais, conforme registro fotográfico abaixo:



Novo recalque na sala de re-hidratação. Santo Antônio de Jesus, 25 de agosto de 2016



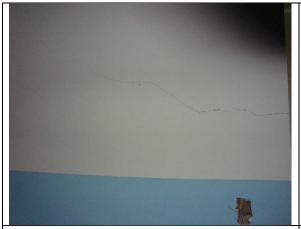
Recalque vista externa. Santo Antônio de Jesus, 25 de agosto de 2016

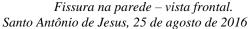


Fissura no banheiro - vista interna. Santo Antônio de Jesus, 25 de agosto de 2016



Fissura no banheiro - vista externa. Santo Antônio de Jesus, 25 de agosto de 2016







Fissura na parede – vista lateral. Santo Antônio de Jesus, 25 de agosto de 2016



Infiltração na laje. Santo Antônio de Jesus, 25 de agosto de 2016



Infiltração na laje. Santo Antônio de Jesus, 25 de agosto de 2016

Diante do exposto, ratifica-se que o imóvel necessita de um laudo técnico de um engenheiro estruturalista, conforme previsto pela empresa L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME antes do início de execução dos serviços do Contrato nº. 035/2015, sem esse parecer nada se pode afirmar sobre a segurança, funcionalidade e vida útil da UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB nº. 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Inobstante a necessidade de realização de laudo técnico de engenharia acerca das inconsistências identificada na obra, os engenheiros responsáveis à época consideraram suficiente a realização dos serviços de recuperação realizados conforme boletins de medição 01,02, 03 e 04. Após nova vistoria desta Controladoria, restou imprescindível a emissão de laudo técnico por engenheiro estruturalista. Acatamos, portanto, a recomendação haja vista que os problemas estruturais surgidos comprometeram a conclusão das obras. Em tempo, salientamos que não dispomos de profissional adequado no quadro de pessoal deste Município, o que demandará a instauração de processo licitatório para esse fim."

Análise do Controle Interno

A manifestação da Administração Municipal corrobora com a situação apontada. Portanto mantem-se a constatação.

2.2.5. Ausência de projetos que assegurem a viabilidade técnica da Unidade de Pronto Atendimento - UPA em execução.

Fato

No exame do projeto básico das TP nº. 01/2009 e TP nº. 01/2015, da obra parcialmente executada pela ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA. e em execução pela L.S. CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA. ME, verificou-se que o projeto arquitetônico foi elaborado pela Coordenação de Engenharia e Arquitetura da União de Municípios da Bahia – UPB, sendo constituído dos seguintes elementos:

- Projeto Arquitetônico:
 - Planta de Situação;
 - Planta Baixa;
 - Cortes e Fachadas:
 - Cobertura;
 - Casas de Lixo, Ar, Força, Necrotério, Plantas Baixa, Cortes, Fachada e Cobertura;
 - Planta Baixa, Lay Out de móveis e equipamentos; e
 - Planta Baixa, Pontos de Gases Medicinais.
- Planilha Orçamentária.
- Cronograma Físico-Financeiro.
- Memorial Descritivo.

Ressalta-se que o item 1, do título VII – ESPECIFICAÇÕES GERAIS DE SERVIÇOS E MATERIAIS, determina, para o levantamento das características do subsolo, o seguinte procedimento:

"Deverão ser obtidas informações do subsolo através de Sondagem a trado para reconhecimento, e a partir dos resultados obtidos deverá ser feito o Projeto de Fundação."

Por intermédio da Solicitações de Fiscalização – SF n°. 02 e 03, de 24 de agosto de 2016 e 05 de setembro de 20116, respectivamente, reiterou-se à Prefeitura Municipal a apresentação dos documentos relativos ao projeto básico da UPA II, que ainda se encontravam pendentes, quais sejam:

- a) Relatório de Sondagem;
- b) Projeto de Instalações Elétricas; e

c) Projeto de Instalações Hidráulicas.

Por meio dos Ofícios n°. 448/2016/SMS/SAJ, de 25 de agosto de 2016 e n°. 312/2016/SMS/SAJ, de 08 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus apresentou as seguintes justificativas:

"Até a presente data não localizamos os projetos em nossos arquivos, e os mesmos não acompanham os processos licitatórios de origem.

Para apresentação do relatório de sondagem será encaminhado ofício ao exgestor municipal de saúde para fins de apresentação deste documento junto a este órgão de fiscalização. "

Diante do exposto, a afirmação de que o Projeto de Instalações Elétricas e Hidráulica não faziam parte do projeto básico das TP n°. 01/2009 e TP n°. 01/2015, bem como as inconsistências entre Projeto Arquitetônico, Planilha Orçamentária e Especificações Técnicas indicam que o projeto básico licitado não reunia todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços executados e em execução, de forma a garantir a viabilidade técnica e funcional da UPA. Tal situação contraria disposição do inciso IX, do Art. 6° da Lei 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Notificado pela prefeitura municipal, e em reposta ao Ofício nº. 530/2016/SMS/SAJ, o Ex-Secretário Municipal de Saúde do Município de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou os seguintes documentos:

"Segue em anexo o Relatório de Sondagem e o Projeto de Fundação."

Análise do Controle Interno

O Relatório de Sondagem apresentado corresponde a um estudo de sondagem realizado pela empresa ENGENHEIROS ASSOCIADOS para empresa ENGELAR CONSTRUÇÕES, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA. para edificação de um posto médico localizado à BA 046, KM 05 em Santo Antônio de Jesus/BA. Portanto, não se refere a UPA em exame.

Os projetos anexados correspondem aos Projetos de Fundação e Estrutural elaborados pela Coordenação de Engenharia e Arquitetura da União de Municípios da Bahia – UPB, por conseguinte, excluiu-se os pontos da constatação que fazia referência à ausência destes projetos.

3. Conclusão

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo FNS à Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA para execução do objeto fiscalizado:

- a) Declaração fraudulenta em documento de atesto para liberação do valor de R\$ 500.000,00 referente a última parcela do investimento;
- b) Impossibilidade de avaliação da continuidade das obras da UPA II de Santo Antônio de Jesus/BA;
- c) Problemas de ordem estrutural que podem afetar a viabilidade técnica e funcional da UPA II em execução;
- d) Fragilidades nos registros de controle da Prefeitura Municipal da execução do objeto;
- e) Ausência de projetos que assegurem a viabilidade técnica da Unidade de Pronto Atendimento UPA em execução.

Diante do exposto, conclui-se que houve falhas no planejamento, execução e controle dos recursos transferidos para a edificação da Unidade de Pronto Atendimento – UPA II 24 do Município de Santo Antônio de Jesus/BA.

Ordem de Serviço: 201603077

Município/UF: Santo Antônio de Jesus/BA **Órgão**: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 713767

Unidade Examinada: SANTO ANTONIO DE JESUS PREFEITURA GABINETE DO

PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.648.307,36

1. Introdução

A ação de controle visou verificar a execução das obras de drenagem, pavimentação e sinalização da Avenida 29 de Maio, por intermédio do Contrato de Repasse n.º 0303209-15/2009 firmado entre o Ministério das Cidades, representado pela CAIXA, e o Município de Santo Antônio de Jesus/BA, no valor de R\$ 1.648.307,36.

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 22/08/2016 a 26/08/2016, sobre a aplicação de recursos federais do Programa 1545103101D730130 — Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano/Apoio a política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

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

.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por 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. Falhas na análise da documentação técnica para aprovação do projeto pela CAIXA.

Fato

Na análise do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 0303209-15/2009 apresentado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus, verificou-se que, no Parecer Técnico de Engenharia emitido pela Caixa, em 19 de fevereiro de 2010, consta como uma das

pendências documentais a declaração de existência prévia de solução de abastecimento e esgotamento sanitário nas ruas onde ocorreriam as intervenções.

Não obstante o Laudo de Análise Técnico de Engenharia ter informado que a área de intervenção possuía infraestrutura básica de energia, abastecimento de água e esgotamento sanitário, a CAIXA ratificou que não foram apresentadas as manifestações dos órgãos competentes quanto à viabilidade do projeto.

Dever-se-ia sujeitar os projetos do Contrato de Repasse nº 0303209-15/2009 às concessionárias de energia e abastecimento de água e saneamento com o objetivo de mitigar, previamente, possíveis dificuldades na execução, operação ou manutenção das diversas redes de serviços envolvidas na área de intervenção.

Assim, houve falha na emissão do Laudo de Análise Técnico de Engenharia, haja vista a ausência de manifestação prévia das concessionárias dos serviços de energia, água e saneamento sobre a obra em execução.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB n.º 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"A resposta a cerca de tal questionamento é de responsabilidade do EUVALDO DE ALMEIDA ROSA, <u>ex – prefeito de Santo Antônio de Jesus</u>, brasileiro, médico, portador do RG 01121938-62, residente e domiciliado no Condomínio Verde Ville, Rua B, S. Salva, 1 Especial Maria Preta, Santo Antônio de Jesus – BA."

Análise do Controle Interno

A questão levantada na constatação está relacionada a uma falha de análise do órgão concedente na aprovação do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº. 0303209-15/2009, no caso a CAIXA. Consigna-se o fato em relatório para registro da fragilidade de controle detectada.

2.1.2. Ausência de justificativas para as alterações do prazo de vigência do Contrato de Repasse nº 0303209-15/2009.

Fato

Verificou-se que o Contrato de Repasse n.º 0303209-15/2009, referente a construção da nova via estruturante da Avenida 29 de Maio (obras de drenagem, pavimentação e sinalização), no município de Santo Antônio de Jesus/BA, tinha inicialmente um prazo de vigência de 12 meses a partir da data de sua assinatura (22 de dezembro de 2009). Todavia, até a presente data (08 de setembro de 2016), foram firmados cinco Termos Aditivos de alteração de prazo, que no cômputo final elevaram o prazo de vigência para 05 de setembro de 2016 (6 anos, 9 meses e 14 dias).

A despeito dos cinco Termos Aditivos terem sido aprovados pela CAIXA, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA em nenhum dos ofícios de encaminhamento dos pedidos de prorrogação de vigência justificou as solicitações de prorrogação de prazo, contrariando determinação contida na CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA — DA ALTERAÇÃO, do Contrato de Repasse.

Ressalta-se que o cronograma de desembolso do Plano de Trabalho aprovado pela CAIXA previa a execução das obras de drenagem, pavimentação e sinalização num período de seis meses.

Desta forma, a ausência de justificativas para os cinco Termos Aditivos firmados não possibilita a avaliação das responsabilidades dos agentes envolvidos diante da discrepância do prazo inicialmente previsto para consecução do objeto (12 meses) e o prazo até então previsto para conclusão do mesmo (6 anos, 9 meses e 14 dias).

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB n.º 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Os termos aditivos de prazo do referido termo de repasse foram elaborados após a aprovação dos requerimentos de dilação de prazo pela Caixa Econômica Federal, conforme reconhecido na pontuação."

Análise do Controle Interno

A manifestação da Administração Municipal não esclarece porque os ofícios de requisição de prorrogação do prazo de vigência foram instruídos em desconformidade com a CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DA ALTERAÇÃO, do Contrato de Repasse. Portanto, mantém—se a constatação.

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 execução de rampas de acesso para os portadores de necessidades especiais.

Fato

Na vistoria das obras de construção da nova via estruturante da Avenida 29 de Maio (obras de drenagem, pavimentação e sinalização) na sede do município de Santo Antônio de Jesus/BA, constatou-se que não foram executadas rampas de acesso para portadores de necessidades especiais, contrariando o estabelecido na alínea l, do item 3.2, da CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES, do Contrato de Repasse n.º 0303209-15/2009.

Destaca-se que, na prancha 10/16 da planta sinalização - articulação 01 do projeto reprogramado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA, em junho de 2014, previu-se a existência de 11 rampas de acesso para portadores de necessidades especiais somente na região da rotatória, sendo que nenhuma foi realizada, conforme registro fotográfico:



Acesso à rotatória pela Avenida 29 de Maio – Santo Antônio de jesus, 25 agosto de 2016.



Acesso à rotatória pela Rua Macéio – Santo Antônio de jesus, 25 agosto de 2016.

O último Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE n.º 06, realizado pela CAIXA, no dia 21 de julho de 2016, registrou a glosa das rampas de acesso, atribuindo essa ocorrência à construção em desconformidade com a norma. Contudo, no item 4 do Relatório – PENDÊNCIAS TÉCNICAS E PRAZO PARA SOLUÇÃO, não se registrou este evento e nem se fixou prazo para resolução.

A situação anteriormente descrita aponta que houve falhas na fiscalização das obras em execução pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA. A inexecução de rampas de acesso para portadores de necessidades especiais fragiliza a funcionalidade da obra e consequentemente os objetivos almejados pelo projeto de urbanização.

Portanto, a empresa MAZZA ENGENHARIA LTDA. deve ser convocada para suprir a construção do objeto em desconformidade com o Decreto n.º 5.296 de 02 de dezembro de 2004, relativa à promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB n.º 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Após a ciência dessa notificação, foi determinado que a Secretaria de Infraestrutura promovesse a Notificação da empresa executora do contrato para suprir a referida indicação."

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor corrobora com a situação apontada. Logo, mantem-se a constatação no relatório.

2.2.2. Ocorrência de restrição à competitividade na CP nº. 07/2011 e CP nº. 08/2014 para consecução do objeto do Contrato de Repasse nº. 0303209-15/2009.

Fato

Na análise do Edital da Concorrência Pública n.º 07/2011, ocorrida em 10 de junho de 2011, para execução dos serviços de drenagem, pavimentação e sinalização da nova via estruturante da Avenida 29 de Maio, no bairro Maria Preta, no município de Santo Antônio de Jesus/BA, verificou-se o estabelecimento de exigências que restringiram o caráter competitivo do procedimento licitatório, quais sejam:

- a) Para a obtenção do edital foi exigido dos possíveis licitantes o recolhimento do valor de R\$ 150,00 à Tesouraria. Este valor foi superior ao custo efetivo da reprodução da documentação fornecida ou de aquisição de qualquer mídia eletrônica que cumprisse a mesma função. Tal disposição, contrariou o \$5°, do Art. 32, da Lei 8.666/93, bem como os Acórdãos n.º 2.297/2005, 2.036/2008, 2.099/2009, todos do Plenário e Acórdão n.º 1.117/2012 1ª Câmara do TCU;
- b) A alínea "b", do item 2.2 do Edital restringiu a participação de empresas sob o regime de consórcio, sem que essa proibição fosse motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, contrariando dessa forma, determinação do Art. 33, da Lei 8.666/93, bem como disposições dos Acórdãos n.º 1.636/2007 Plenário, n.º 1.316/2010, n.º 1.102/2009 e n.º 3.654/2012, todos do Tribunal de Contas da União TCU; e
- c) A alínea "f", do item 5.1.4, estabeleceu a realização de visita ao local da obra pelo licitante. Essa exigência extrapola o disposto no inciso III, do Art. 30, da Lei 8.666/93 que só postula a manifestação de conhecimento das condições do local da obra. Ainda de acordo com o TCU, seria suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só poderia ser exigida se fosse imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, dever-se-ia evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes. Sobre o tema, citam-se os Acórdãos n. ° 800/2008, n.° 890/2008, e, recentemente, os de n.° 2.594/2016 e n.° 2.672/2016, todos do Plenário do TCU. (Original sem grifo)

No exame dos autos da Concorrência Pública n.º 08/2014, ocorrida em 15 de dezembro de 2014, para execução dos serviços remanescentes de pavimentação e sinalização da nova via estruturante da Avenida 29 de Maio, identificaram-se as mesmas irregularidades apontadas nos itens b e c do parágrafo anteriormente analisado; no item 3.6.3 e na alínea "a", do inciso IV, do item 5.1.1 do Edital da CP n.º. 08/2014.

Diante do exposto, evidenciou-se que os Editais das CP n.º 07/2011 e CP n.º 08/2014 continham Cláusulas em desacordo com os normativos aplicados a Lei de Licitações, que desfavorecerem o atingimento de um dos seus principais objetivos, que é a isonomia. Por conseguinte, tornou-se impossível afirmar que o Município obteve a proposta mais vantajosa em razão de apenas dois licitantes terem participado e vencido cada certame, no caso, as empresas BLIXT CONSTRUTORA LTDA (CNPJ 07.624.427/0001-74) e MAZZA ENGENHARIA LTDA. (CNPJ 15. 692.726/0001-00), com uma proposta de R\$1.096.120,61 e R\$1.366.3773,11, respectivamente, para as CP nº 07/2011 e CP nº 08/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GAB n.º 103/2016, de 25 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA apresentou a seguinte manifestação:

"Das ocorrências referentes da CP 07/2011 a resposta a cerca de tais questionamentos são de responsabilidade do EUVALDO DE ALMEIDA ROSA, ex-prefeito de Santo Antônio de Jesus, brasileiro, médico, portador do RG 01121938-62, residente e domiciliado no Condomínio Verde Ville, Rua B, S Salva, 1 Especial Maria Preta, Santo Antônio de Jesus – BA.

Em relação a CP 08/2014 no que se refere a alínea "c" é de se esclarecer que a Lei de Licitações autoriza que a Administração exija a realização de visita técnica pelo licitante como requisito de qualificação. Isso se afere a partir da leitura do art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que dispõe: " a documentação de qualificação técnica limitar- se- á: (...)III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações objeto da licitação."

Acerca da finalidade de realização de visita técnica – também chamada de visita prévia – o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 4.698/2011-Segunda Câmara, assim se manifestou: "A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza de comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação, e via de consequência, que suas propostas de preço possa refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais. 11.1.3.2. Portanto, a finalidade de introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto,

para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto".

Em nenhum momento tal medida foi regramento do edital, com fito de limitar o universo de competidores, uma vez na referida oportunidade é disponibilizado o conhecimento dos roteiros em suas características reais e que iriam ser vivenciadas diariamente pelo executante do contrato ao longo do ano letivo, evitando assim, questionamentos ou possíveis discordâncias quanto ao referidos roteiros, suas peculiaridades geográficas, tipo de estradas, tipo de veículo a ser utilizado, relevo a ser diariamente percorrido, em diversas situações climatológicas ao longo da execução do contrato.

A visita técnica, em razão de peculiaridades da execução da prestação do serviço, não exigiu a presença de técnicos, mas de um preposto com poderes de representar a empresa interessada naquela oportunidade e registrar as referidas peculiaridades, proporcionando as empresas interessadas, por iniciativa própria, providenciassem o agendamento de dia e horário para realização do procedimento, evitando o engessamento da realização do procedimento pela designação de um único dia e horário para sua realização e também para evitar a possibilidade que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame.

Por todo exposto, entendemos que a visita técnica para o objeto dos reportados procedimentos licitatório atende a finalidade e o interesse público oportunizara as empresas interessas melhor aquilatar a composição de custos de acordo com o cenário de adversidades e peculiaridades de executar os referidos roteiros licitados. Entendemos ainda que de forma alguma houve restrição a competitividade, tendo em vista que o edital se encontra publicado na sua integridade no Diário Oficial do Município e com a indicação de livre agendamento para a realização do procedimento."

Análise do Controle Interno

Como a manifestação do Ex-Secretário Municipal de Saúde da gestão anterior, em resposta ao Ofício n.º 530/2016/SMS/SAJ, não abordou os achados do Edital da Concorrência Pública n.º 07/2011, mantêm-se os itens relacionados a esse ponto da constatação.

Quanto ao arrazoado apresentado pela atual Administração para os achados do Edital da Concorrência Pública n.º 08/2014, apresentamos as seguintes considerações:

- a) Quanto à participação de empresas sob o regime de consórcio, não houve manifestação da Administração no que se refere à restrição apontada, logo mantém-se o constatado.
- b) No tocante à realização de vistoria do local da obra pelo licitante, na argumentação sustentada pela Administração Municipal foi feita uma confusão entre a realização de visita técnica para prestação dos serviços de transporte escolar com a realização de visita do local da obra. Não obstante tratar-se de achados semelhantes dos editais das licitações de transporte escolar e de obras contidos neste relatório, os objetos são distintos, bem como os respectivos processos administrativos.

Todavia, constata-se a obrigatoriedade da realização de vistoria do local de prestação do serviço, sem que a mesma se encontre devidamente motivada no processo administrativo que instruiu a licitação.

O entendimento do TCU está explicitado no Acórdão n.º 727/2009, qual seja:

A exigência de vistoria com certificado emitido pelo órgão licitante, apesar de não expressa na lei, é baseada no art. 30, inciso III, da Lei 8.666/93. A simples declaração da licitante de ciência das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação satisfaria o comando legal. Nesse sentido já decidiu o Plenário dessa corte de contas, por meio do Acórdão 2150/2008.

...

O Projeto Básico deve discriminar todas as condições da prestação dos serviços de maneira clara, objetiva e completa, conforme disposto no inciso IX do art. 6º da lei 8.666/93. A vistoria seria elemento complementar e justificável, de forma obrigatória quando, em face à extensão e complexidade do objeto, for suficiente e indispensável para perfeito conhecimento da obra ou serviço.

...

Não é o caso de proibir a realização da vistoria, mas de torná-la facultativa. Os licitantes que desejarem poderiam agendar data e horário para visita, junto ao órgão, a fim de esclarecer eventuais dúvidas ou para melhor conhecimento do objeto.

...

A vistoria obrigatória só é justificada para os casos onde haja a comprovada imprescindibilidade. Uma vez que possibilita o conhecimento prévio dos participantes, facilita o conluio, restringe a competitividade, prejudica a satisfação dos princípios da moralidade e da isonomia.

Do anteriormente exposto, depreende-se que a regra é exigir dos licitantes a manifestação de que tomou conhecimento das condições do local para o cumprimento do objeto. A exceção seria a vistoria do local da obra, neste caso, justificada a sua necessidade no processo administrativo que instruiu a licitação.

É plausível a manifestação da Administração Municipal quando procurou acautelar-se no sentido de garantir que todos os licitantes tivessem conhecimento das particularidades presentes no local onde se realizaria o serviço, finalidade para a qual foi concebida a exigência prescrita no artigo 30, inciso III, da Lei nº. 8.666/1993.

Contudo, nos autos do processo administrativo que instruiu a CP nº. 08/2014, não se identificaram os motivos que, face à complexidade do objeto, justificariam a obrigatoriedade da realização de vistoria do local da obra, em discordância com a jurisprudência aplicada.

Portanto, a obrigatoriedade da realização de vistoria sem a motivação de sua imprescindibilidade não encontra amparo legal na jurisprudência do TCU, e, em consequência mantém-se o item da constatação.

2.2.3. Favorecimento da Empresa Blitx Construtora Ltda. no julgamento da Concorrência Pública nº.07/2011.

Fato

No exame da ata de reunião com o pronunciamento da Comissão Permanente de Licitação (CPL), em 10 de junho de 2011, quando do julgamento da Concorrência Pública n.º 07/2011, constatou-se que a adjudicação do objeto da licitação à empresa BLIXT CONSTRUTORA LTDA., no valor de R\$ 1.096.120,62, infringiu normativos e condições estabelecidas no edital, aos quais o certame deveria estar vinculado.

O Edital da Concorrência Pública n.º 07/2011, no item 5.1.4 relativo à qualificação técnica estabeleceu, os seguintes critérios para os licitantes:

"[...] b) Atestado(s) em nome da licitante (Capacidade Técnica-Operacional) devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico - CAT, expedida(s) por este(s) Conselho(s), que comprove(m) que a licitante tenha executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os seguintes serviços:

b.1. Pavimentação em C.B.U.Q.	1.182,09 M3
b.2. Lastro de concreto p/Passeio traço 1:3:5, E=10,0cm	8.175,29 M2
b.3. Cimentado liso queimado p/ Passeio	8.175,29 M2]"

No exame dos documentos da qualificação técnica-operacional da empresa BLIXT CONSTRUTORA LTDA., a CPL teceu os seguintes comentários à ata de julgamento para a documentação apresentada:

"Quando a Capacidade Técnica da empresa BLIXT CONSTRUTORA LTDA. a empresa apresentou Capacidade Técnica Operacional, revelado nas CATs nº 990/2005 (CREA/GO), 1261/2008 (CREA/BA), 809/2008 (CREA/BA) e 106495/2011(CREA/BA). A empresa apresentou ainda dois Atestados de Capacidade Técnica desacompanhados de Certidão de Acervo Técnico, em desacordo com o art. 30, inciso I e § 1º da Lei Federal nº 8.666/93. Estes documentos emitidos pelas Brookfield Energia Renovável não foram considerados pela CPL para efeitos de aferição da capacidade operacional da empresa. A despeito dessa verificação, a empresa cumpriu a exigência dos itens 5.1.4.b. (b.1. b2 e b3) do Edital."

Na análise do cumprimento das condições estabelecidas no item 5.1.4 do edital, encontrouse a seguinte situação:

a) Relativo ao cumprimento da condição da alínea b1, o único atestado que descreve a realização de serviço similar é o atestado relativo à Certidão de Acervo Técnico – CAT nº 1261/2008, porém, o serviço (pavimentação em CBUQ) se encontra quantificado em toneladas. Como no Memorial Descritivo e Especificações Técnicas do projeto básico de implantação da via estruturante da Av. 29 de Maio não se definiu a densidade do CBUQ, utilizou-se o valor de densidade de 2,34T/M3 adotado pelo DNIT (teor ótimo pelo método Marshal) para transformar o valor descrito no atestado de 2.000T para M3(2.000T/2,34T/M3= 854,70M3) e comparar com o valor do edital em M3 compondo o seguinte quadro:

QUADRO COMPARATIVO B1

Descrição do serviço	Valor no Edital	Serviço similar	Valor no atestado
Pavimentação em CBUQ	1.182,09 M3	Aplicação de CBUQ	854,70 M3

Fonte: Autos da CP n.º 07/2011

b) Em relação ao cumprimento da condição da alínea b2, o único atestado que descreve a realização de serviço similar é o atestado da CAT n.º 809/2008, a partir do qual se compôs o seguinte quadro:

QUADRO COMPARATIVO B2

Descrição do serviço	Valor no Edital	Serviço similar	Valor no atestado
Lastro de concreto p/Passeio	8.175,29 M2	Lastro de contra piso, E=	53,75 M2
traço 1:3:5, E=10,0cm		6,00 cm	

Fonte: Autos da CP n.º 07/2011

c) Em Pertinência à condição da alínea b3, o único atestado que descreve a realização de serviço similar é o atestado da CAT n.º 990/2005 a partir do qual se compôs o seguinte quadro:

QUADRO COMPARATIVO B3

Descrição do serviço	Valor no Edital	Serviço similar		Valor no atestado
Cimentado liso queimado p/	8.175,29 M2	Cimentado	liso	3.389,00 M2
Passeio		desempenado		

Fonte: Autos da CP n.º 07/2011

Ou seja, contrariamente ao afirmado pela CPL, a BLIXT CONSTRUTORA LTDA. não atendeu nenhuma das condições estabelecidas no item 5.1.4 do edital.

Registre-se que a CAT nº 106495/2011, relacionada no comentário da Comissão Permanente de licitação à ata de julgamento da licitação, não faz parte dos autos do processo da CP n.º 07/2011.

Além do mais, a BLIXT CONSTRUTORA LTDA., na apresentação dos documentos de sua proposta de preço, anexou uma tabela explicitando a composição da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI de 25% (fl. 280 do processo da TP n.º 07/2011) incidente sobre os preços unitários de sua proposta, conforme alínea d, do item 7.1 do edital. Todavia, na planilha orçamentária sintética (fls. 282 a 284 do processo da TP nº 07/2011) onde foram explicitados os itens de serviços e seus preços unitários com e sem BDI, verificou-se que em nenhum dos preços da planilha foi aplicada a taxa de BDI de 25%, porém, de 30%.

A situação anteriormente destacada ratifica que, na análise de preços realizada pela CPL da proposta de preço da empresa BLIXT CONSTRUTORA LTDA., não se verificou que todos os preços unitários da planilha orçamentária sintética foram onerados em 30%. O ocorrido impediu que a Administração tivesse uma proposta de preço mais vantajosa se fosse aplicada a taxa de BDI de 25% declarada pelo licitante.

Desta forma, a deliberação da Comissão Permanente de Licitação, tanto na fase de habilitação quanto de julgamento da proposta de preço da Concorrência Pública nº.07/201, favoreceu ilegalmente a empresa BLIXT CONSTRUTORA LTDA., tendo em vista que infringiu os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da economicidade e da legalidade previstos no Art. 3º, da Lei 8.666/93. Por conseguinte, passível de anulação com base no Art. 49 da mesma Lei.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação no Ofício GAB n.º103/2016, de 25 de outubro de 2016, da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus/BA para esta constatação do relatório.

Análise do Controle Interno

Diante do exposto, mantém-se o fato constatado.

3. Conclusão

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos do Contrato de Repasse n.º 0303209-15/2009 para execução do objeto fiscalizado:

- a) Falhas na análise da documentação técnica para aprovação do projeto pela CAIXA.
- b) Ausência de justificativas para as alterações do prazo de vigência do Contrato de Repasse n.º 0303209-15/2009;
- c) Ausência de execução de rampas de acesso para os portadores de necessidades especiais;
- d) Ocorrência de restrição à competitividade na CP n°. 07/2011 e CP n°. 08/2014 para consecução do objeto do Contrato de Repasse n°. 0303209-15/2009; e
- e) Favorecimento da Empresa Blitx Construtora Ltda. no julgamento da Concorrência Pública n.º07/2011.

Por todo o exposto, conclui-se que, não obstante o grande atraso na execução (6 anos 9 meses e 14 dias), a obra encontrava-se em execução quando dos trabalhos da fiscalização, porém, com divergências quanto às especificações técnicas, bem como a ocorrência de falhas e irregularidade nos procedimentos licitatórios realizados.