Secretaria Federal de Controle Interno

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V05º Ciclo

Número do Relatório: 201801586

Sumário Executivo Timon/MA

Introdução

Como parte dos trabalhos no âmbito da 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), a Controlatoria-Geral da União apresenta os resultados da ação de controle realizada no município de Timon/MA.

Os trabalhos de campo ocorreram nos dias 10 a 14 de setembro de 2018, e a fiscalização abrangeu a verificação quanto à correta aplicação de recursos transferidos pela União ao município, e ao funcionamento de programas federais nas áreas da Educação e da Saúde, tendo por escopo o período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 a 31 de agosto de 2018.

Os repasses efetuados pela União nesse período, separados por área, foram os seguintes:

a) Na área da Educação:

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae): R$ 6.244.721,80.

- Programa Nacional do Transporte Escolar (Pnate): R$ 756.257,28.

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): R$ 178.371.616,30.

b) Na área da Saúde:

- Sistema Único de Saúde (Piso de Atenção Básica): R$ 4.827.304,01

Foram analisados tanto aspectos operacionais dos programas, de atendimento ao cidadão em geral e aos respectivos públicos-alvo das ações governamentais, assim como aqueles relacionados à execução da despesa propriamente dita, incluindo os processos licitatórios, a gestão e a fiscalização dos contratos celebrados, e os pagamentos efetuados.

Para tanto, foram utilizadas as seguintes técnicas tradicionais de auditoria: exame físico, circularização, exame de documentos originais, conferência de cálculos, exame de registros auxiliares, correlação das informações obtidas, observação e entrevistas.

Não houve limitações ao trabalho da CGU.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	155460
Índice de Pobreza:	60,22
PIB per Capita:	3.823,11
Eleitores:	89866
Área:	1741

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	3	185.372.595,38
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		**3**	**185.372.595,38**
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	18.960.259,45
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		**3**	**18.960.259,45**
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		**6**	**204.332.854,83**

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 07 de dezembro de 2018, 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

Em suma, foram identificadas as seguintes irregularidades:

No âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae):

a) Irregularidades diversas nos Pregões Presenciais SRP nºs 37/2016 e 57/2017, inclusive com indícios de montagem e direcionamento destes processos licitatórios.

b) Realização de licitações e chamamentos públicos prevendo alimentos que divergem do especificado no cardápio da merenda elaborado pelas nutricionistas do Município.

c) Irregularidades diversas na operacionalização do PNAE em Timon/MA, tais como: falhas no controle da distribuição dos alimentos; merenda preparada e/ou armazenada de forma inadequada; e infraestrutura inadequada nas cantinas escolares.

No âmbito do Programa Nacional do Transporte Escolar (Pnate):

a) Superfaturamento na contratação dos serviços de transporte escolar no montante de R$ 211.091,87.

b) Ocorrência ilegal de subcontratação no âmbito do transporte escolar.

c) Irregularidades, falhas e direcionamento observados no PP nº 034/2016.

No âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

a) Inexecução parcial do contrato de terceirização de mão de obra, com prejuízo de R$ 914.020,00.

b) Superfaturamento na contratação dos serviços de transporte escolar no montante de R$ 2.338.235,23.

c) Ocorrência ilegal de subcontratação no âmbito do transporte escolar.

d) Não comprovação da execução dos serviços pela empresa contratada para execução de serviços de reformas e obras. Subcontratação ilegal sem que a economia decorrente da terceirização tenha sido repassada à Administração.

e) Irregularidades, falhas e direcionamento observados em licitações.

No âmbito do Sistema Único de Saúde (Piso de Atenção Básica):

a) Não apresentação de documentação completa quanto à contratação dos profissionais atuantes no PSF.

b) Não comprovação do cumprimento da jornada de trabalho contratada.

c) Fragilidade nos controles de frequência dos profissionais atuantes no PSF.

d) Fragilidades e inconsistências no lançamento de dados no Sistema e-Sus AB.

e) Deficiência nas instalações das Unidades Básicas de Saúde.

f) movimentações nas contas do Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA sem identificação dos beneficiários e sem documentos de despesas no montante de R$ 54.747,01.

g) falhas verificadas em processos licitatórios formalizados pela prefeitura municipal de Timon/MA para a área da Saúde nos exercícios de 2017 e 2018.

h) Prejuízo financeiro na locação de equipamentos hospitalares no valor de R$ 2.469.140,40.

Ordem de Serviço: 201801506
Município/UF: Timon/MA
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL
Montante de Recursos Financeiros: R$ 6.244.721,80

1. Introdução

Como parte da 5ª Edição do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, realizou-se, em Timon/MA, no período de 10 a 14 de setembro de 2018, ação de controle objetivando verificar a adequada execução de programas do governo federal no âmbito daquela municipalidade.

Especificamente no âmbito do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, foram verificadas despesas pagas à conta do programa, abrangendo o período de janeiro de 2017 a agosto de 2018, bem como os processos de contratação dos fornecedores e aspectos operacionais relacionados à oferta, preparação e armazenagem da merenda escolar no município.

O total repassado pela União à conta do PNAE de Timon/MA no período sob análise é de R$ 6.244.721,80.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Irregularidades diversas nos Pregões Presenciais SRP nºs 37/2016 e 57/2017, inclusive com indícios de montagem e direcionamento destes processos licitatórios.

Fato

Foram identificadas as seguintes irregularidades nos Pregões Presenciais SRP nºs 37/2016 e 57/2017:

a) realização, em ambos os certames, de pesquisa de preços feita exclusivamente por meio de cotação de preços, sem a apresentação das justificativas devidas;

b) exigência, em ambos os certames, de que a representação de empresas licitantes, caso fosse feita por procurador, se desse a partir de instrumento de mandato com firma reconhecida em cartório (Clausulas 3.2 e 4.2, respectivamente). Além disso, no PP 37/2016, exigiu-se que os atestados de capacidade técnica também fossem apresentados com firma reconhecida em cartório (Cláusula 6.1.4);

c) no PP 57/2017, não houve previsão de participação exclusiva de ME e EPP para itens de contratação estimados em até R$ 80 mil; e para os superiores a esse valor, não houve disputa em cotas reservadas a ME e EPP (LC 123/2006, art. 48, I e III);

d) há indícios de direcionamento e montagem de ambos os processos licitatórios, tais como:

d.1) realização de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico em ambos os certames, sem a apresentação de justificativa devida;

d.2) previsão de adjudicação de menor preço por lote no Pregão Presencial SRP 37/2016, em detrimento da adoção do menor preço por item, sem apresentação de justificativas nos autos do processo (Cláusula 7.8.3);

d.3) previsão, em ambos os certames, de vários itens com quantitativos superestimados e/ou que não constavam do cardápio elaborado pelas nutricionistas da prefeitura, e que jamais seriam comprados pela Prefeitura, conforme será relatado detalhadamente a seguir;

d.4) exigência de que os licitantes preenchessem formulário de retirada de edital, permitindo à administração saber de antemão quem seriam os potenciais interessados em participar dos certames;

d.5) exigência indevida (cláusula restritiva à competitividade no PP 37/2016), para efeito de habilitação, de Certidão Negativa de Débito e Consulta a Informações Processuais de Autos de Infração do Ministério do Trabalho e Emprego (Clausula 6.1.2.f);

d.6) exigência indevida (cláusula restritiva à competitividade no PP 37/2016) de alvará de funcionamento da empresa e atestado de vistoria do Corpo de Bombeiros (Cláusula 6.1.4);

d.7) em ambos os editais e nos respectivos termos de referência, não houve indicação, nas exigências dos atestados de capacidade técnica, dos quantitativos de fornecimentos anteriores que deveriam ser comprovados para cada item ou lote em disputa, conforme o caso, no âmbito dos documentos de qualificação técnica.

A falta de especificação acabaria por beneficiar diretamente a empresa Futura Distribuidora de Alimentos Ltda. (CNPJ n° 15.260.400/0001-03), no PP 37/2016. Nesse certame, a empresa apresentou atestado informando fornecimento anterior de apenas 42 itens, quando os lotes

vencidos por ela possuíam um total de 126 itens. Ademais, os quantitativos constantes do atestado apresentado são ínfimos em relação aos que foram licitados. Por exemplo, o edital previa 50 (cinquenta) mil Kg de açúcar cristalizado, tendo a empresa apresentado atestado informado já ter fornecido apenas 2.881 Kg. O edital previa fornecimento de 200 (duzentos) mil Kg de arroz beneficiado Tipo 1, mas o atestado apresentado informou experiência de fornecimento anterior de apenas 6.220 Kg.

No PP 57/2017, os atestados apresentados pelas empresas Luciano da Silva Nunes (CNPJ 00.490.515/0001-17), e ND Distribuidora de Alimentos Ltda. (CNPJ 04.721.070/0001-90), vencedoras do certame, limitam-se a informar o fornecimento de gêneros alimentícios de modo genérico, sem sequer indicar os produtos alegadamente fornecidos.

c.8) no PP 37/2016, embora a sessão do tenha supostamente ocorrido em 11/01/2017, os arquivos e informações desse certame (incluindo o Edital) somente foram inseridos no SACOP em 18/04/2017.

No caso do PP 57/2017, embora a sessão tenha alegadamente ocorrido em 20/12/2017, somente em 19/02/2018 houve inserção de informações no SACOP.

c.9) Não foram disponibilizadas informações relativas a ambos os pregões no site da prefeitura de Timon/MA na Internet, contrariando as disposições do art. 8º, inciso IV e § 2º, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), art. 48, §1º, II, e 48-A, I.

c.10) em ambos os certames, a conduta do pregoeiro nas sessões de pregão teria sido, de acordo com as atas da sessão, a de credenciar os representantes das empresas, recolher os envelopes de Proposta de Preços e a Documentação de Habilitação, e, em ato continuo e imotivado, suspender a sessão, sem indicar expressamente quando seria retomada. Ou seja, não se procedeu à imediata abertura da verificação e conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, ao arrepio da legislação vigente.

Por fim, não obstante a Cláusula 7.1 do Anexo II do Edital PP 37/2016 tenha previsto que somente poderia haver adesão tardia à Ata de Registro de Preços decorrente desse certame por órgãos e entidades da administração pública municipal de Timon/MA, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA aderiu, em 02/03/2017, à ARP nº 33/2016, conforme publicação no DOE/MA de 22/03/2017, Terceiros, pg. 38, contratando a empresa Futura Distribuidora de Alimentos Ltda. no valor de R$ 357.271,38.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor, por meio do Ofício nº 393/2018 GAB/SEMED, de 07/12/2018, manifestou-se nos seguintes termos (grifos do original):

"**- Letra a)**

"A lei do Pregão n° 10.520/02 diz que não dispõe sobre a forma de obtenção dos orçamentos apenas no seu artigo diz Art. 3º diz que: "*Art. 3° - A fase preparatória do pregão observará o seguinte: (..) III – (..),* ***bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados****; (..)".*

“No presente caso foi aplicado de forma subsidiaria a Lei n°8.666/93, Art. 15, vindo o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado, com três cotações de empresas distintas e de mesmo ramo da atividade objeto do certame.

“Ademais, não foi encontrada, ao tempo da abertura e fase interna processual, atas de registro de preços de outros órgãos públicos com objetos similares ao licitado que pudesse ser utilizado como referência, **conforme certificado pelo Departamento de Compra (Anexo)**. O que não invalidade (sic) de forma alguma o valor real de mercado adotado.

“**- Letra b)**

“A exigência do reconhecimento de firma a época da licitação não era dispensada por lei como hoje, que há em vigor a Lei n° 13.726 de 8 de Outubro de 2018. Contávamos apenas com alguns julgados, como o ACÓRDÃO Nº 291/2014 – TCU – Plenário 9.3.4., sobre inabilitação de empresa devido à ausência de reconhecimento de firma, exigência essa que apenas pode ser feita em caso de dúvida da autenticidade da assinatura **e com prévia previsão editalícia**, conforme entendimento desta Corte, a exemplo do Acórdão 3.966/2009-2ª Câmara.

“Ou seja, no caso em análise há a previsão editalícia, logo não seria irregular a exigência e essa foi exigida não para dificultar a participação, mas sim para evitar qualquer dúvida ou questionamento da veracidade dos documentos apresentados.

“**- Letra c)**

“Quanto a não aplicação da Lei n° 123/2006, Art. 48, cumpre esclarecer que a lei é clara quando se trata de processos padrões de contratação, não para os processos que tenham como objeto sistema de registro de preços, como no caso do Pregão com SRP N° 57/2017.

“No Art. 47, refere-se as “contratações públicas”. De todo modo, cumpre esclarece que a Lei n° 123/2006 não é impositiva e omite em tratar da aplicação da exclusividade para o tratamento de ME e EPP diante dos casos de mera expectativa de contrações, ou seja, de licitações com sistema de registro de preços, como também apresenta um rol de excludente para sua aplicação.

“Por outro lado, o artigo 49, da Lei Complementar n° 123/06 trata das hipóteses em que não é aplicado esse tratamento diferenciado. O inciso I, do artigo 49 exigia que tal vantagem às microempresas e empresas de pequeno porte constasse expressamente do instrumento convocatório. Esse inciso foi revogado pela Lei Complementar nº 147/14, tornando as disposições dos artigos 47 e 48 autoaplicáveis.

“Não se aplica o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte se não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (artigo 49, III, Lei de Licitações), como no caso em análise. Vejamos os julgados:

> **TC-007268/989/15-9 -** A insurgência formulada pelo representante no tocante à ausência de destinação de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a exclusiva participação de micro e pequenas empresas não merece acolhimento, ao menos nesta sede de exame prévio de edital. Considerando que o Município, entre suas

> justificativas, consignou que a reserva da cota às MEs e EPPs poderá afastar a Administração da proposta mais vantajosa ao interesse público ou resultar em prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, compete reconhecer, ao menos a priori, que a alternativa eleita pela Municipalidade possui amparo na ressalva prevista no inciso III do artigo 494 da Lei Complementar nº 123/06.
>
> **TC - 00005102.989.16-7 -** Embora a alteração promovida pela Lei Complementar Federal 147/2014 tenha tornado um dever o disposto no art. 47, tal vinculação é mitigada pelo "caput" e pelos incs. do art. 49, que demandam do administrador um verdadeiro juízo de discricionariedade devidamente motivado, o qual jamais pode ser realizado ao longo de uma licitação já levada ao público. Tal juízo de discricionariedade, aliás, faz-se necessário também para a reserva da cota de até 25% para micro e pequenas empresas disposta no inc. III do art. 48 da Lei Complementar Federal 123/06, vez que o art. 49 é taxativo ao estabelecer que: "não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (...)".

"Ademais as empresas participantes do certame eram microempresas ou empresas de pequeno porte, o que não acarretou nenhum prejuízo à participação ou ao erário.

"**- Letra d)**

"Preliminarmente cumpre esclarecer que o procedimento licitatório cumpriu todos os ritos legais previstos, passou para análise jurídica, não houve nenhuma impugnação ou questionamento e teve todos os seus atos devidamente publicados, não havendo indícios de montagens ou direcionamento dos procedimentos dos processos licitatórios, anteriormente citados.

"**Item d.1)**

"Cumpre esclarecer que nos autos do processo n° 962/2016, ref. ao Pregão n° 037/16, **nas folhas n°s 122 e 123 consta a devida justificativa para o uso do pregão presencial**, conforme segue em anexo.

"E quanto ao Pregão n° 057/2017, a mesma justificativa é aplica, por ouro lado, o Decreto Municipal n° 055/2016, de 21 de dezembro de 2016, prevê em seu **Art. 1º**. "*As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP,* ***serão processadas por meio de pegão presencial*** *ou concorrência no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e toda e qualquer* entidade controlada direta e indiretamente pelo Município, obedecerão ao disposto neste Decreto".

"Sendo assim, não há que se falar em ausência de justificativa ou motivação para a realização da modalidade presencial. **Segue em anexo o Decreto mencionado**.

"Item d.2)

“Ocorre que o referido pregão n° 037/2016 não ocorreu na forma de adjudicação por lote. A Súmula n° 247 do TCU, não veda ou impede a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote, ou por item, é importante uma análise literal do texto da referida súmula, pois ela faz referência não a forma e critério de julgamento de proposta, mas sim a forma de adjudicação, vejamos: “*É obrigatória a admissão* ***da adjudicação por item e não por preço global****.”*

“No caso em análise a licitação prevê a adjudicação por item, e julgamento de proposta por menor preço por lote e adjudicação por item. Ademais, mesmo que tivesse adotado a forma de adjudicação por lote ainda não se estaria descumprindo a súmula, vez que traz a possibilidade de ocorrer nos casos em *que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala,* como no caso. Sobre qualquer das análises não houve descumprimento da referida súmula, ou de Lei, muito menos acometendo o procedimento de vícios ou de indícios de montagem, como mencionado no relatório.

“**Item d.3**)

Para não ser repetitivo remetemos a explanação feita no tópico 2, da presente manifestação.

“**Item d.4**)

Os editais de ambos pregão não impedem a participação de licitantes por não apresentarem os formulários de retiradas, apenas nas disposições gerais, nos itens 16.7 (PP 37/16) e 17.7 (PP 57/17), diz que por medida de celeridade e organização, o licitante deverá deixar seus dados e endereço para contato, na CGCL, de modo a facilitar eventuais notificações e avisos pertinentes ao procedimento licitatório.

“**Item d.5)**

“A Certidão Negativa de Débito e Consulta a Informações Processuais de Autos de Inflação do Ministério do Trabalho e Emprego encontra-se prevista com base na Portaria MTE n° 1.421, de 12 de setembro de 2014 e ela abrange todos os estabelecimentos do empregador.

“Conforme artigo 5º, parágrafo único da portaria 1421/2014 do MTE, a certidão ora instituída refletirá sempre a última situação ocorrida em cadastros administrativos pela empresa emitente, de modo que, havendo processos enviados à Procuradoria da Fazenda Nacional - PFN, quanto a estes, poderá ser obtida certidão perante aquele órgão, visando a demonstrar a situação atualizada dos mesmos.

“A presente certidão se faz necessária, pois não modifica a situação do empregador que conste do cadastro previsto na Portaria Interministerial MTE/SDH n° 2, de 12 de maio de 2011, que disciplina o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas a de escravo.

“Desse modo, diante da licitação de grande vulto e buscando dar maior segurança as detentoras da ata de registro de preços e futuras contratantes, foi que se vez a exigência. Ademais, a certidão é retira pelo site do TEM (https://enit.trabalho.gov.br), de forma gratuita, não causando nenhuma dificuldade, restrição ou onerando o licitante interessado em participar do certame. O site informa que: *“A certidão de débito é requerida para participação de licitação e outras interações da empresa com o Estado”.*

“**Item d.6)**

“A administração pública, diferente de um particular, ao efetuar uma compra, não vai até o estabelecimento comercial para fazer a escolha do produto, ver a suas condições de armazenamento, de capacidade, as condições mínimas de instalações e limpeza do estabelecimento, apenas encaminha ordem de fornecimento e empenho para a entrega na sede indicada, após ter realizado todos os procedimentos precedentes.

“O alvará de funcionamento, para o caso em apreço é mais do que necessário, pois estamos diante de aquisição de objeto para o consumo humano, alimentos, e na sua maioria para crianças e adolescentes da rede pública municipal de ensino. Não pode o interesse particular sobrepor ao interesse público em poder utilizar de mecanismos para tonar as suas aquisições mais seguras, principalmente quando se trata de gêneros alimentícios.

“Desse modo, à exigência habilitatória para a licitante apresentar licença ou alvará de funcionamento é legitima, pois resguardada pela disposição do inciso IV, do artigo 30, da lei de regência, ou seja, utiliza-se os termos da Lei nº 6.437/77, que tipifica como infração o exercício de atividade de armazenamento, transporte, compra e venda de produtos alimentícios, sem registro de licença ou alvará expedido por autoridade competente, e ainda no Decreto – Lei n°986 de 21 de Outubro de 1969, em seus artigos:

> Art 45. As instalações e o funcionamento dos estabelecimentos industriais ou comerciais, onde se fabrique, prepare, beneficie, acondicione, transporte, venda ou deposite **alimento ficam submetidos às exigências dêste Decreto-lei e de seus Regulamentos.**
> Art 46. Os estabelecimentos a que se refere o artigo anterior devem ser previamente licenciados pela autoridade sanitária competente estadual, municipal, territorial ou do Distrito Federal, **mediante a expedição do respectivo alvará.**

“Nesse sentido é a decisão abaixo exposta:

> TCE-MG - DENÚNCIA DEN 932541 (TCE-MG)
> **Data de publicação: 12/01/2018**

Ementa: EXIGÊNCIA DE **ALVARÁ** DE **LOCALIZAÇÃO** E **FU NCIONAMENTO** PARA HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES AFASTADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. 1. Pautando-se no princípio do contraditório e ampla defesa, não é razoável que sejam restringidas as formas de encaminhamento de recursos e impugnações. 2. Por via de regra, prevalece a vedação à participação dos consórcios em licitações em que o objeto for comum, simples e de pequena monta; a opção da Administração por vedar ou permitir a participação de empresas reunidas em consórcio na licitação deve ter como parâmetro a conjugação de elementos como vulto, dimensão e complexidade, devendo ser assegurada no caso concreto a ampla competitividade no certame. 3. É regular a **exigência** de apresentação de **alvará** de **localização** e **funcionamento** na fase de habilitação quando demonstrada a pertinência desta **exigência**, diretamente relacionada à atividade de fornecimento de alimentos, sujeita a fiscalização, licenciamento e controle por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
Encontrado em: 12/01/2018 - 12/1/2018 ALYSSON ELIAS MACEDO. CAMILLA PORTO CAMARGOS. FERNANDO JOSE CASTRO CABRAL. ISRAEL E ISRAEL LTDA - EPP. PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO DENÚNCIA DEN 932541 (TCE-MG) CONS. SEBASTIÃO HELVECIO

"Por outro lado a Lei n° 6.546 de 29 de dezembro de 1995 do Estado do Maranhão que dispões sobre o Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico no Estado, exige em seu Artigo 5° que: *para a obtenção de Alvará para Construção, expedido pelas Prefeituras Municipais, será necessária a apresentação do Laudo de Exigências, e, para obtenção do Alvará de Funcionamento e/ou Habite-se, expedidos pelas Prefeituras Municipais, será necessária a apresentação do Certificado de Aprovação fornecido pelo Corpo de Bombeiros.*

"Desse modo, as exigências não são ilegais, nem irregulares, nem muito menos restritivas vez que toda empresa do ramo pra funcionar precisa deter o referido documento.

"**Item d.7)**

"Não há irregularidade ou vício a ausência de exigência de quantitativo mínimo, em atestado de capacidade técnica, como caso em análise. Essa é exigência é uma faculdade e discricionária a administração, devendo observar os critérios previstos no ***Acórdão n.º 1.052/2012-Plenário, TC 004.871/2012-0, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 2.5.2012.*** Todas as empresas participantes apresentaram atestados de capacidade técnica na forma presta na lei de licitações e comprovaram a sua aptidão, tanto é que todos os contratos foram plenamente executados.

"Item c.8)

"Ambos os processos encontram-se devidamente cadastrados no Sistema de Acompanhamento Eletrônico de Contratação Pública – SACOP do TCE/MA, com todos e termos. Esse sistema não é meio de publicação legal de licitação, trata-se de sistema de controle interno do TCE/MA.

“Item c.9)

“Cumpre esclarecer inicialmente o disposto no Art. 4º, I da Lei 10.520/02 que diz: *a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em **diário oficial do respectivo ente federado** ou, não existindo, em jornal de circulação local, e **facultativamente, por meios eletrônicos** e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º.* Assim, o meio eletrônico, no pregão presencial é facultativo. Ambos os processos foram publicados em Jornal e no Diário oficial Eletrônico do Município.

“De todo modo, cumpre esclarecer que o Diário Oficial do Município foi instituído pela Lei Municipal nº 1.821, de 20 de dezembro de 2012 e constitui meio oficial eletrônico apto a dar conhecimento das licitações realizadas pelo Município entre outros atos, senão vejamos:

> Lei Municipal nº 1.821/2012:
>
> Art. 1º. Fica instituído o ***Diário Oficial Eletrônico do Município de Timon - DOEM, como Imprensa Oficial de publicação e divulgação dos atos oficiais do Poder Executivo Municipal Legislativo Municipal,*** por meio eletrônico, mediante provedor de internet banda larga, de domínio público e sistema (software) de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle externo.
>
> Art. 3º. ***A publicação no Diário Oficial Eletrônico do Município de Timon – DOEM substitui qualquer outro meio*** e publicação oficial para quaisquer efeitos legais, á exceção dos casos que, por lei especial, exija outro meio de publicação.
>
> Art. 4º. Serão, entre outros, obrigatoriamente publicados no DOEM os seguintes atos:
>
> I – emendas a Lei Orgânica do Município, códigos, leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, resoluções e outros atos normativos municipais;
>
> **II – as publicações obrigatórias em atendimento a** Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, **a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993** e a Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e demais vigente;

“Nesse caso, o meio oficial de publicação do município de Timon não é o Diário Oficial do Estado, mas sim o Diário Oficial do Município, que encontra-se disponível para acesso mundial no site: www.timon.ma.gov.br.

“Quanto à publicação eletrônica, essa também foi atendida, pois como acima mencionado, o Diário Oficial do Município de Timon/MA conta com sua versão eletrônica publicado no sítio oficial da Prefeitura Municipal, disponível no endereço: timon.ma.br/semgov/diário/.

“Item c.10)

“A suspensão da sessão foi devidamente motivada e tomada a termo, vez que em uma única sessão impossível realizar todos os atos licitatórios quando diante de uma licitação vultuosa

de vários/lotes. A suspensão se deu para a análise e conformidade das propostas, o que não é ilegal, nem muito menos irregular e prevista no edital.

“Item c.11)

“A ata, anexo II do Edital PP 37/2016, não veda à adesão por órgãos externos. Por outro lado, esclarecemos que na data de 02/03/2017 as adesões do município estão regulamentadas pelo Decreto n° 055/2016, que segue em anexo. Desse modo, a autorização do uso da ata não foi irregular ou ilegal, vez que feito com base no regulamento municipal citado”.

Análise do Controle Interno

Justificativa não acatada. Ponto integralmente mantido.

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, art. 15, as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Isto posto, a jurisprudência do TCU é no sentido de se evitar realizar pesquisa preliminar de preços exclusivamente mediante cotação:

> Sempre que possível, a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo, ainda, serem utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos (dentre outros, Acórdãos 1.604/2017, 247/2017, 1.678/2015 e 2.816/2014).
> **(Acórdão TCU nº 2.569/2017 - Plenário)**

Os preços obtidos pela Administração na fase interna da licitação precisam ser vistos com reserva, porque as empresas que atuam no mercado estão cientes de que os valores informados naquela ocasião não vinculam as propostas que eventualmente venham a apresentar no certame licitatório.

Nesse cenário, os fornecedores de bens e serviços não desejam revelar aos seus concorrentes os preços que estão dispostos a praticar, no futuro certame licitatório. Esses preços não se mostram hábeis, pois, a compor o referencial utilizado na quantificação de aparente superfaturamento de preços. A comparação, para esse fim, haveria de considerar os preços efetivamente praticados pelo mercado fornecedor em situação semelhante [...] (Acórdão TCU nº 2.149/2014 – Primeira Câmara).

O TCU recomenda que o orçamento do objeto a ser licitado seja encontrado com base em “cesta de preços aceitáveis” oriunda, por exemplo, de (1) pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, (2) pesquisa em catálogos de fornecedores, (3) pesquisa em bases de sistemas de compras, (4) avaliação de contratos recentes ou vigentes, (5) valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, (6) valores registrados em atas de SRP e (7) analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não

representem a realidade do mercado (Ac. TCU nºs 2.170/2007, 819/2009, 868/2013 e 2.943/2013, todos do Plenário, e 5.323/2010 – Primeira Câmara).

Ademais, destaque-se que:

> A jurisprudência do TCU orienta que o orçamento estimado das licitações seja elaborado com o uso de fontes diversificadas a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados (Acórdãos 1.375/2007-P, 2.479/2009-P, 265/2010-P e 280/2010-P). [...] Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, [...] **devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços**. **(Acórdão TCU nº 1.445/2015 – Plenário)**
>
> O orçamento estimativo da contratação deve ser elaborado **mediante consulta a fontes diversificadas**, a fim de conferir maior segurança no que diz respeito à fixação dos valores dos itens ou serviços a serem adjudicados, mostrando-se inadequada a sua elaboração com base apenas em consulta a fornecedores. **(Acórdão TCU nº 1.678/2015 – Plenário)**
>
> Deve-se efetuar ampla pesquisa de preços, com um número significativo de amostras, com base em informações de diversas fontes, como, por exemplo, cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, consoante Acórdãos 492/2012 - TCU- Plenário e 265/2010- TCU – Plenário. **(Acórdão TCU nº 1.686/2016 – Plenário)**
>
> Nos moldes do art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, a consulta de preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública é obrigatória quando existirem órgãos ou entidades que tenham efetuado aquisições similares. É dizer, não há discricionariedade do gestor para deixar de utilizar a consulta quando ela puder ser realizada. A não realização da pesquisa deve ser plenamente justificada pelo gestor. **(Acórdão TCU nº 125/2016 – Plenário)**

Assim, embora a administração alegue, somente agora, que não tenha encontrado, à época, atas de registro de preços de outros órgãos públicos com objetos similares ao licitado, e ainda que isto seja verdade, haveria outras opções à disposição da Prefeitura, para que se chegasse ao preço estimado.

Seria possível, por exemplo, verificar os preços contratados ou adjudicados a partir de licitações realizadas por outros órgãos, ou efetivamente praticados no mercado local, nos seguintes sites:

(1) Comprasnet
http://www.comprasnet.gov.br/consultalicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp,

(2) Painel de Preços
http://paineldeprecos.planejamento.gov.br,

(3) Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB
https://www.conab.gov.br/infoagro/precos?view=default;

(4) Centrais Estaduais de Abastecimento - CEASAs
http://www.ceasa.gov.br/; e

De se notar que mesmo no Comprasnet seria possível encontrar diversas Atas de Registro de Preço válidas à época das cotações realizadas, quais sejam, novembro de 2016 e novembro de 2017, aptas portanto a servir de fontes de pesquisa:
http://comprasnet.gov.br/acesso.asp?url=/Livre/Ata/ConsultaAta00.asp .

No *site* da Comissão Central de Licitação do Governo do Estado do Maranhão (*http://www.ccl.ma.gov.br/2017/view/registro_preco/rp_atas.php*), foram encontradas diversas Atas de Registro de Preços para alimentos, tais como a ARP 141/2017 (de 06/06/2017), 142/2017 (de 06/06/2017), 143/2017 (de 21/06/2017), 144/2017 (de 06/06/2017), 172/2017 (de 21/06/2017), 173/2017 (de 21/06/2017), 174/2017 (de 21/06/2017) e 175/2017 (de 21/06/2017), todas publicadas na íntegra no Diário Oficial do Estado do Maranhão à época, e que poderiam ter servido de parâmetro para pesquisa feita no bojo do Pregão Presencial 57/2017.

Não bastasse isso, uma simples pesquisa no DOE (*http://www.diariooficial.ma.gov.br/*), ou no Diário dos Municípios da FAMEM (*https://diario.famem.org.br/*), tendo por parâmetro os meses de novembro de 2016, novembro de 2017, e os que os antecederam, e o texto "merenda", retorna a publicação de inúmeros extratos de contratos e Atas assinadas por várias prefeituras do Maranhão, para aquisição de alimentação escolar.

Portanto, se não foram encontradas Atas à época, é porque a pesquisa, se realizada, foi mal conduzida.

Destaque-se que a Prefeitura de Timon/MA, quando da realização do Pregão Presencial 57/2017, já havia tomado ciência do Acórdão TCU nº 247/2017 – Plenário, publicado no DOU de 01/03/2017, Seção 1, em que a Corte Federal de Contas deu ciência (item 9.7.1) àquela municipalidade de que "a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, que estabelece que as compras devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública".

Noutro passo, a exigência de reconhecimento de firma em licitações tem sido reiteradamente rechaçada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do TCU, não decorrendo apenas da recente Lei nº 13.726/2018, art. 3º, II, ou mesmo da Lei nº 13.460/2017, art. 5º, IX.

Veja-se, a seguir, a jurisprudência:

> Administrativo. Recurso especial. Falta de reconhecimento de firma em certame licitatório. A ausência de **reconhecimento de firma** é mera irregularidade formal, passível de ser suprida em certame

> licitatório, em face dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. **(STJ, REsp 542333/RS, DJ 07/11/2005)**
>
> Administrativo. Licitação. Falta de **reconhecimento de firma** em certame licitatório. Mera irregularidade. Trata-se de documentação – no caso, requisito de qualificação técnica da empresa licitante – apresentada sem a assinatura do responsável. Alega a recorrente (empresa licitante não vencedora) a violação ao princípio de vinculação ao edital, em razão da falta de assinatura na declaração de submissão às condições da tomada de preços e idoneidade para licitar ou contratar com a Administração. É fato incontroverso que o instrumento convocatório vincula o proponente e que este não pode se eximir de estar conforme as exigências apresentadas no Edital. Devem estar em conformidade com o documento administrativo, tanto a qualificação técnica, como a jurídica e a econômica-financeira. Porém, há de se reconhecer que, a falta de assinatura reconhecida em um documento regularmente apresentado é mera irregularidade - principalmente se o responsável pela assinatura está presente no ato para sanar tal irregularidade. Precedente. Recurso especial não provido. **(STJ, REsp 947953/RS, DJ 06/10/2010)**
>
> A exigência de que a documentação seja assinada por um dos sócios da empresa e com **firma reconhecida** não se coaduna com o previsto nos art. 27 a 31 da lei 8.666/93, o que pode gerar ônus desnecessários às licitantes, contrariando o disposto dos Acórdãos TCU 291/2014 Plenário e 3966/2009 – 2ª Câmara.
> **(Acórdãos nºs 2.105/2016 e 2.106/2016, ambos do Plenário)**
>
> Irregularidades constatadas na Concorrência 1/2016, quais sejam: [...] c) inabilitar licitante em razão de "não **reconhecimento de firma** de declarante", exigência não constante no edital e não imposta na legislação (art. 32 da Lei nº 8.666/1993), contrariando o § 1º, inciso I, do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e o § 2º do art. 22 da Lei nº 9.784/1999 **(Acórdão TCU nº 2.537/2016 - Plenário).**
>
> Dar ciência à Prefeitura [...] das seguintes irregularidades e impropriedades ocorridas na Tomada de Preços [...], com vistas a evitá-las em futuros certames licitatórios destinados à contratação de objetos custeados por recursos federais: [...] inabilitação de empresa devido à ausência de **reconhecimento de firma**, exigência essa que apenas pode ser feita em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e com prévia previsão editalícia, conforme entendimento desta Corte, a exemplo do Acórdão 3.966/2009-2ª Câmara. **(Acórdão TCU nº 291/2014 – Plenário)**

Obviamente, a manifestação apresentada traz leitura enviesada do Acórdão TCU nº 291/2014 – Plenário, no qual o TCU afirma literalmente que a exigência de firma reconhecida somente é cabível se satisfeitos dois requisitos: (1) dúvida da autenticidade da assinatura; e (2) prévia previsão editalícia, a possibilitar dessa exigência.

Exigir-me de modo indistinto a todos os licitantes a apresentação de firma reconhecida, tal como ocorreu, implica estender, às cegas e imotivadamente, dúvida de autenticidade e presumir-se a torpeza de todos os participantes do certame.

Prosseguindo, causa espécie a manifestação do Gestor, no sentido de que não se aplicariam ao PP 57/2017 os benefícios às ME/EPP previstos no art. 48, I e III, da Lei Complementar nº 123/2006 por se tratar de licitação para Registro de Preços, primeiramente porque, 1 (um) ano antes, no PP SRP 37/2016, houve previsão de cotas de ampla disputa e cotas reservadas a ME/EPP para alguns dos produtos em disputa (art. 48, III):

Outrossim, o Decreto nº 8.538/2015, aplicável também aos municípios por força da LC 123/2006, art. 47, parágrafo único, em seu art. 8º, §4º prevê textualmente que "nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente".

Também a jurisprudência reconhece a possibilidade de aplicação:

> Nas licitações processadas por meio do Sistema de Registro de Preços, cujo valor estimado seja igual ou inferior a R$ 80.000,00 e destinadas à contratação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o gerenciamento da Ata deve observar o limite máximo de R$ 80.000,00 para o somatório de todas as contratações, aí incluídas tanto as realizadas pelos patrocinadores da ata quanto as promovidas pelos aderentes. **(Acórdão TCU nº 1.968/2015 – Plenário.** No mesmo sentido, Acórdão nº 2.957/2011 – Plenário, resposta a Consulta**)**

De fato, de acordo com o art. 49 da LC 123/2006, não se aplica o disposto no art. 48 quando (1) não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; ou (2) o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; ou (3) a licitação for dispensável ou inexigível.

Inexistente de pronto a hipótese de dispensa ou inexigibilidade, ocorre que, visando a afastar a aplicação do art. 48, I e III da LC 123/2006, a administração não logrou demonstrar nos autos do PP 57/2017, nem agora em sua manifestação, a inexistência de pelo menos 3 (três) ME/EPP sediadas local/regionalmente, nem a desvantajosidade ou os prejuízos que a administração teria ao oferecer disputa exclusiva entre ME/EPP, ou cotas reservadas a estes tipos de empresa.

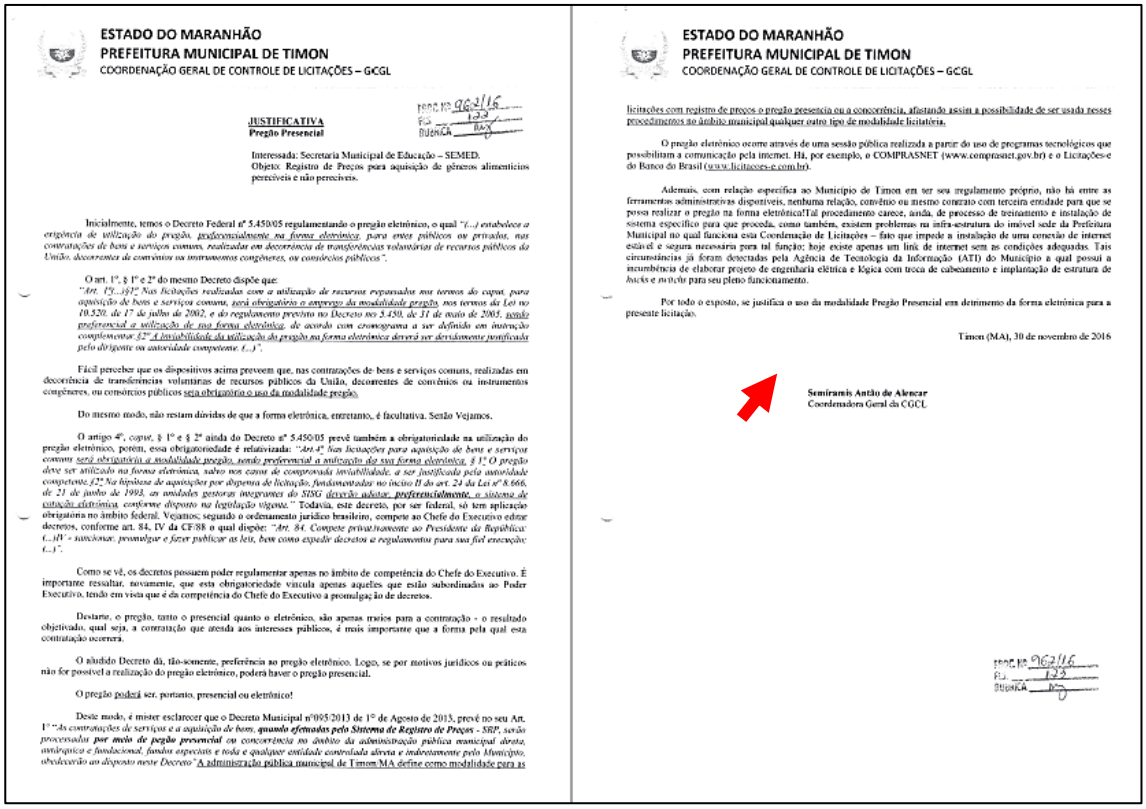
A propósito, não logrou demonstrar a inexistência de pelo menos 3 (três) ME/EPP, porque de fato existem inúmeras empresas nessa condição sediadas local/regionalmente, como restou claro desde as pesquisas preliminares de preços realizadas via cotação feitas junto a ME/EPPs, nos dois certames.

Quanto à suposta justificativa apresentada para realização do Pregão Presencial nº 37/2016, em detrimento do formato eletrônico, embora conste das fls. 122 e 123 do Processo 962/16,

documento intitulado “JUSTIFICATIVA Pregão Presencial”, tal expediente carece de assinatura, não tendo, portanto, valor legal.

Por outro lado, na manifestação apresentada, tanto a Sra. Dinair Sebastiana Veloso da Silva, Secretária Municipal de Educação de Timon/MA, como Semíramis Antão de Alencar, Coordenadora Geral da CGCL, incorreram em FRAUDE, tendo a primeira encaminhado à CGU o mesmo documento que constava originalmente do processo, porém agora contendo a assinatura da segunda, conforme as imagens abaixo:

Expediente conforme consta do Processo 962/16, relativo ao PP 37/2016, disponibilizado à CGU por meio do Ofício GAB/SEMED nº 326, de 13/09/2018



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE TIMON
COORDENAÇÃO GERAL DE CONTROLE DE LICITAÇÕES – GCGL

PROC. Nº 962/16
FL. 122
RUBRICA

JUSTIFICATIVA
Pregão Presencial

Interessada: Secretaria Municipal de Educação – SEMED.
Objeto: Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis.

Inicialmente, temos o Decreto Federal nº 5.450/05 regulamentando o pregão eletrônico, o qual *"(...) estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos".*

O art. 1º, § 1º e 2º do mesmo Decreto dispõe que:
"Art. 1º...§1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos expressados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto no 3.250, de 11 de maio de 2003, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar. §2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente. (...)".

Fácil perceber que os dispositivos acima preveem que, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos seja obrigatório o uso da modalidade pregão.

Do mesmo modo, não restam dúvidas de que a forma eletrônica, entretanto, é facultativa. Senão Vejamos.

O artigo 4º, *caput*, § 1º e § 2º ainda do Decreto nº 5.450/05 prevê também a obrigatoriedade na utilização do pregão eletrônico, porém, essa obrigatoriedade é relativizada: *"Art.4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. § 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. §2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente."* Todavia, este decreto, por ser federal, só tem aplicação obrigatória no âmbito federal. Vejamos; segundo o ordenamento jurídico brasileiro, compete ao Chefe do Executivo editar decretos, conforme art. 84, IV da CF/88 o qual dispõe: *"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...)".*

Como se vê, os decretos possuem poder regulamentar apenas no âmbito de competência do Chefe do Executivo. É importante ressaltar, novamente, que esta obrigatoriedade vincula apenas aqueles que estão subordinados ao Poder Executivo, tendo em vista que é da competência do Chefe do Executivo a promulgação de decretos.

Destarte, o pregão, tanto o presencial quanto o eletrônico, são apenas meios para a contratação - o resultado objetivado, qual seja, a contratação que atenda aos interesses públicos, é mais importante que a forma pela qual esta contratação ocorrerá.

O aludido Decreto dá, tão-somente, preferência ao pregão eletrônico. Logo, se por motivos jurídicos ou práticos não for possível a realização do pregão eletrônico, poderá haver o pregão presencial.

O pregão poderá ser, portanto, presencial ou eletrônico!

Desde modo, é mister esclarecer que o Decreto Municipal nº005/2013 de 1º de Agosto de 2013, prevê no seu Art. 1º *"As contratações de serviços e a aquisição de bens, **quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP**, serão processadas **por meio de pregão presencial** ou concorrência no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e toda e qualquer entidade controlada direta e indiretamente pelo Município, obedecendo ao disposto neste Decreto"* A administração pública municipal de Timon/MA define como modalidade para as licitações com registro de preços o pregão presencial ou a concorrência, afastando assim a possibilidade de ser usada nesses procedimentos no âmbito municipal qualquer outro tipo de modalidade licitatória.

O pregão eletrônico ocorre através de uma sessão pública realizada a partir do uso de programas tecnológicos que possibilitam a comunicação pela internet. Há, por exemplo, o COMPRASNET (www.comprasnet.gov.br) e o Licitações-e do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br).

Ademais, com relação específica ao Município de Timon em ser seu regulamento próprio, não há entre as ferramentas administrativas disponíveis, nenhuma relação, convênio ou mesmo contrato com terceira entidade para que se possa realizar o pregão na forma eletrônicaTal procedimento carece, ainda, de processo de treinamento e instalação de sistema específico para que proceda, como também, existem problemas na infra-estrutura do imóvel sede da Prefeitura Municipal no qual funciona esta Coordenação de Licitações – fato que impede a instalação de uma conexão de internet estável e segura necessária para tal função; hoje existe apenas um link de internet sem as condições adequadas. Tais circunstâncias já foram detectadas pela Agência de Tecnologia da Informação (ATI) do Município a qual possui a incumbência de elaborar projeto de engenharia elétrica e lógica com troca de cabeamento e implantação de estrutura de racks e nobreak para seu pleno funcionamento.

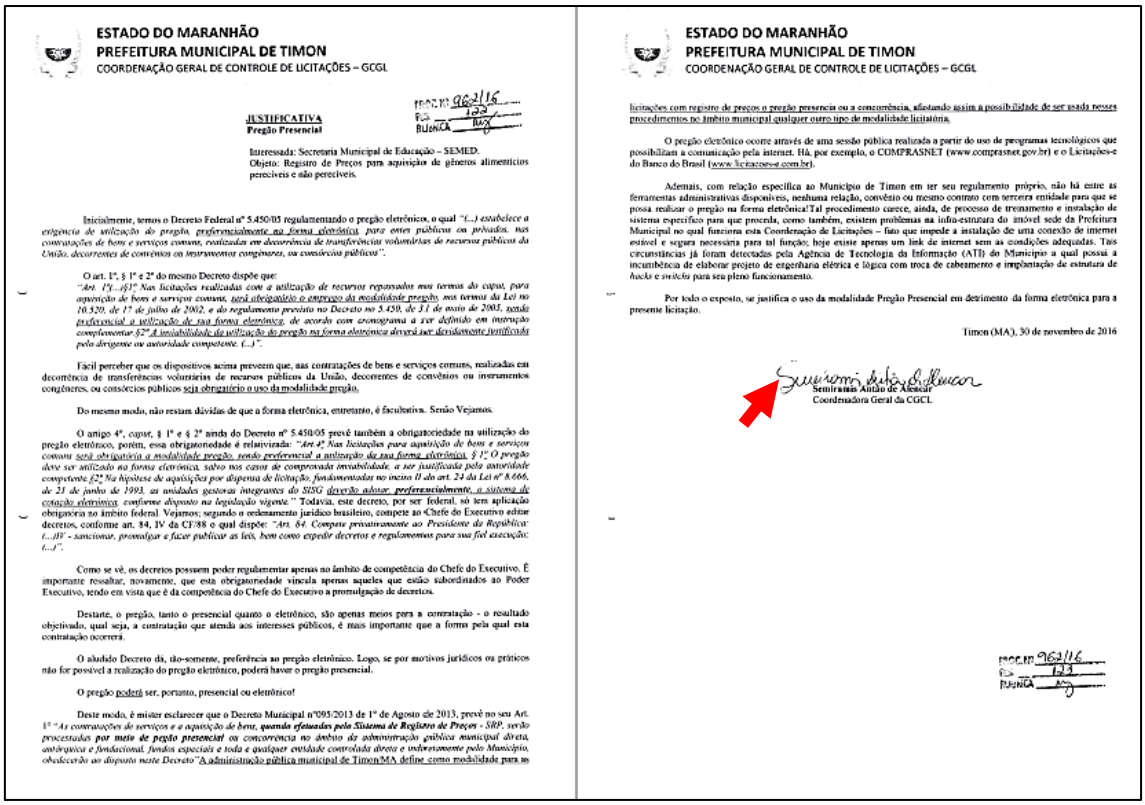
Por todo o exposto, se justifica o uso da modalidade Pregão Presencial em detrimento da forma eletrônica para a presente licitação.

Timon (MA), 30 de novembro de 2016

Semíramis Antão de Alencar
Coordenadora Geral da CGCL

PROC. Nº 962/16
FL. 122
RUBRICA

Expediente fraudado constante da manifestação do Gestor, disponibilizado à CGU por meio do Ofício GAB/SEMED nº 393, de 07/12/2018



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE TIMON
COORDENAÇÃO GERAL DE CONTROLE DE LICITAÇÕES – GCGL

PROC.Nº 962/16
Fls 123
RUBRICA

JUSTIFICATIVA
Pregão Presencial

Interessada: Secretaria Municipal de Educação – SEMED.
Objeto: Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis.

Inicialmente, temos o Decreto Federal nº 5.450/05 regulamentando o pregão eletrônico, o qual *"(...) estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos".*

O art. 1º, § 1º e 2º do mesmo Decreto dispõe que:
"Art. 1º...§1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.§2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente da autoridade competente. (...)".

Fácil perceber que os dispositivos acima preveem que, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos seja obrigatório o uso da modalidade pregão.

Do mesmo modo, não restam dúvidas de que a forma eletrônica, entretanto, é facultativa. Senão Vejamos.

O artigo 4º, *caput*, § 1º e § 2º ainda do Decreto nº 5.450/05 prevê também a obrigatoriedade na utilização do pregão eletrônico, porém, essa obrigatoriedade é relativizada: *"Art.4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. § 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.§2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente."* Todavia, este decreto, por ser federal, só tem aplicação obrigatória no âmbito federal. Vejamos; segundo o ordenamento jurídico brasileiro, compete ao Chefe do Executivo editar decretos, conforme art. 84, IV da CF/88 o qual dispõe: *"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...)".*

Como se vê, os decretos possuem poder regulamentar apenas no âmbito de competência do Chefe do Executivo. É importante ressaltar, novamente, que esta obrigatoriedade vincula apenas aqueles que estão subordinados ao Poder Executivo, tendo em vista que é da competência do Chefe do Executivo a promulgação de decretos.

Destarte, o pregão, tanto o presencial quanto o eletrônico, são apenas meios para a contratação - o resultado objetivado, qual seja, a contratação que atenda aos interesses públicos, é mais importante que a forma pela qual esta contratação ocorrerá.

O aludido Decreto dá, tão-somente, preferência ao pregão eletrônico. Logo, se por motivos jurídicos ou práticos não for possível a realização do pregão eletrônico, poderá haver o pregão presencial.

O pregão poderá ser, portanto, presencial ou eletrônico!

Deste modo, é mister esclarecer que o Decreto Municipal nº095/2013 de 1º de Agosto de 2013, prevê no seu Art. 1º *"As contratações de serviços e a aquisição de bens, **quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP**, serão processadas **por meio de pegão presencial** ou concorrência no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e toda e qualquer entidade controlada direta e indiretamente pelo Município, obedecerão ao disposto neste Decreto"*A administração pública municipal de Timon/MA define como modalidade para as licitações com registro de preços o pregão presencial ou a concorrência, adotando assim a possibilidade de ser usada nesses procedimentos no âmbito municipal qualquer outro tipo de modalidade licitatória.

O pregão eletrônico ocorre através de uma sessão pública realizada a partir do uso de programas tecnológicos que possibilitam a comunicação pela internet. Há, por exemplo, o COMPRASNET (www.comprasnet.gov.br) e o Licitações-e do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br).

Ademais, com relação específica ao Município de Timon em ter seu regulamento próprio, não há entre as ferramentas administrativas disponíveis, nenhuma relação, convênio ou mesmo contrato com terceira entidade para que se possa realizar o pregão na forma eletrônica!Tal procedimento carece, ainda, de processo de treinamento e instalação de sistema específico para que proceda, como também, existem problemas na infra-estrutura do imóvel sede da Prefeitura Municipal no qual funciona esta Coordenação de Licitações – fato que impede a instalação de uma conexão de internet estável e segura necessária para tal função; hoje existe apenas um link de internet sem as condições adequadas. Tais circunstâncias já foram detectadas pela Agência de Tecnologia da Informação (ATI) do Município a qual possui a incumbência de elaborar projeto de engenharia elétrica e lógica com troca de cabeamento e implantação de estrutura de *hacks* e *switchs* para seu pleno funcionamento.

Por todo o exposto, se justifica o uso da modalidade Pregão Presencial em detrimento da forma eletrônica para a presente licitação.

Timon (MA), 30 de novembro de 2016

Semiramis Antão de Alencar
Coordenadora Geral da CGCL

PROC.Nº 962/16
Fls 123
RUBRICA

Quanto ao argumento da existência do Decreto Municipal nº 55/2016, que prevê a utilização preferencial do Pregão Presencial nas licitações para Registro de Preços em Timon/MA, o Gestor, quando da realização do PP 57/2017, já tinha conhecimento do Acórdão TCU nº 247/2017 – Plenário, em que a Corte Federal de Contas considerou irregular a realização, em 2013, de Pregão em formato presencial, em detrimento do eletrônico, para aquisição de medicamentos.

Naquela oportunidade, o TCU aplicou a Semíramis Antão de Alencar, da Coordenação Geral de Controle e de Licitações da Prefeitura de Timon/MA, multa individual no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), e fez importantes ponderações sobre a utilização preferencial do pregão eletrônico, tendo ao final (item 9.6.1) determinado ao Município de Timon/MA que observasse o uso da modalidade pregão na forma eletrônica, salvo quando houvesse comprovada e justificada inviabilidade.

Como parte das considerações feitas pelo TCU no bojo desse processo, temos o seguinte:

> *60. O recente Acórdão 2901/2016-Plenário representa importante ponto de inflexão na jurisprudência do TCU [...]. O pregão em sua forma eletrônica é um dos grandes postulados entronizados naquela deliberação. Reproduzimos a seguir trecho do voto condutor da deliberação que julgamos extremamente ajustado à matéria aqui tratada, em que o emprego do pregão em sua forma presencial pode ter dado margem à grave irregularidade verificada na adjudicação do Lote II:*
>
> > *17. O primeiro problema que observei no Pregão Presencial 10/2006 foi a escolha da modalidade de licitação presencial em detrimento da eletrônica.*
> >
> > *18. O formato eletrônico do pregão é preferível ao presencial por uma série de fatores, entre os quais o incentivo ao aumento da competitividade do*

torneio e a dificuldade imposta ao conluio de potenciais licitantes. O aumento de competitividade decorre, dentre outros fatores, da redução dos custos para participação dos certames licitatórios, pois a participação em licitações presenciais impõe uma série de gastos e dificuldades para licitantes sediadas em outras localidades. Tais restrições não existem para empresas sediadas outras unidades federativas quando utilizados os pregões eletrônicos. Assim, o uso do pregão eletrônico visa prestigiar, em particular, o princípio constitucional da isonomia, assim como selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

19. A menor abrangência das licitações presenciais favorece a disputa apenas entre fornecedores regionais ou locais, o que traz um efeito maléfico para a Administração, uma vez que licitantes de outras regiões poderiam apresentar melhor qualidade do produto e menor preço. O pregão eletrônico, ao contrário, permite uma disputa com maior envergadura e alcance, notadamente em licitações de caráter nacional.

20. Outra desvantagem das licitações presenciais refere-se à lentidão do certame. Dependendo do número de itens a serem comprados, a sessão pode demorar bastante. No caso em concreto, foram adquiridos diversos medicamentos distintos, fato que, mesmo agrupando-os em quatro diferentes lotes, desaconselharia o uso de licitação presencial. Também não é menos relevante o tempo necessário para o credenciamento de licitantes nos pregões presenciais, assim como o registro manual dos lances ofertados e a necessidade de lavratura de ata da sessão. Quando adotada a modalidade eletrônica, os procedimentos de credenciamento, elaboração da ata e registro dos lances são automatizados, trazendo significativas economias no prazo de processamento da licitação.

(...)

22. Por todos esses motivos, o TCU vem determinando aos jurisdicionados que só utilizem pregões no formato presencial no caso de inviabilidade de realização do certame no formato eletrônico, a ser justificada pela autoridade competente. Os Acórdãos 1.700/2007-TCU-Plenário e 2.292/2012-TCU-Plenário corroboram essa informação.

23. Portanto, os responsáveis pelo Pregão Presencial 10/2006 infringiram o §1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005, que exige, no âmbito da União, a utilização de pregão preferencialmente na forma eletrônica, nas contratações de bens e serviços comuns, pois deixaram de apresentar justificativas plausíveis no aludido processo licitatório de que a utilização da forma eletrônica era inviável. Não há espaço para opção discricionária entre o pregão eletrônico e o presencial, pois inviabilidade não se confunde com inconveniência.

24. Não cabe ao administrador público adotar postura contrária a dispositivos literais de Decreto que está em vigor, salvo se, no caso concreto, a adoção de dispositivo legal afrontar claramente o interesse público, situação que demandará termo circunstanciado contendo as justificativas para o afastamento de norma ao caso concreto.

61. Tal entendimento se aplica à perfeição à situação analisada nestes autos, em que a modalidade de pregão utilizada foi a presencial, que aliada à restrita divulgação do certame nos meios de comunicação, tem o condão de, além de limitar extensamente o universo de possíveis interessados no certame, reduzir a transparência do processo, ao dissociar o resultado do certame das propostas escritas, especialmente se o objeto é fragmentado em inúmeros lotes.

> *62. Acresce que a Prefeitura de Timon/MA persiste na prática da realização de pregões presenciais para aquisições de medicamentos para suas unidades de saúde. Como visto no item 24, acima, em seguida ao certame em comento, foi realizado o Pregão Presencial 11/2015, indicando a prática costumeira dessa modalidade de licitação, ao arrepio das normas aplicáveis à espécie, que definem tal modalidade como fadada ao desuso.*
>
> *63. Tais razões nos levam a defender que se transmita determinação expressa à Municipalidade de Timon/MA para que observe, nos processos licitatórios que objetivem a aquisição de medicamentos e correlatos ou o respectivo registro de preços o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005.*

Portanto, se o Gestor tem ciência do entendimento do TCU, do qual é jurisdicionado ao aplicar recursos transferidos pelo Governo Federal para a merenda escolar, não lhe cabe simplesmente evocar norma posta, implementada por ele próprio, que poderia ser superada ao seu alvedrio.

A propósito, o TCU possui diversos outros julgados em que reitera o entendimento segundo qual é preferível o uso do pregão no formato eletrônico:

> Mesmo aqueles não obrigados por lei ou por decreto a utilizar o pregão eletrônico devem motivar a escolha do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns sob risco de incorrerem em contratações antieconômicas **(Acórdãos 2.368/2010 e 1.515/2011 – Plenário. Ver também Acórdão 2.569/2017 - Plenário)**
>
> A utilização [por uma prefeitura] do pregão presencial, sem justificativa plausível da inviabilidade da adoção do pregão eletrônico, configura descumprimento do disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto nº 5.450/2005, bem como da jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos nºs 988/2008, 1.597/2010, 2.314/2010, 2.368/2010, 1.455/2011, 1.515/2011, 1.631/2011, 2.301/2013 e 3.035/2013, todos do Plenário; 2.901/2007 e 137/2010 da Primeira Câmara; e 2.194/2009 e 2.807/2009 da Segunda Câmara, dentre outros. (**Acórdão TCU nº 119/2017 2C. No mesmo sentido: Ac. 340/2017 1C, e 4819/2018 2C**)

Acredita-se que o pregão eletrônico até poderia ser uma impossibilidade fática em pequenos municípios distantes da capital São Luís, onde a velocidade da Internet de fato é lenta, e o sinal inconstante; mas não no caso de Timon/MA, com população de cerca de 165 mil habitantes, e localizada ao lado da capital do Piauí, Teresina. De se notar, por exemplo, que o município de Coroatá/MA, com população de cerca de 65 mil habitantes, já realiza pregões eletrônicos desde 2013 pelo Comprasnet (UASG 458652; PE nº 01/2013). Mesmo a prefeitura de Brejo/MA, município maranhense com apenas 35 mil habitantes aproximadamente, realizou pregão eletrônico em 2017.

Quanto à previsão de adjudicação de menor preço por lote no Pregão Presencial SRP 37/2016, em detrimento da adoção do menor preço por item, não foram apresentadas justificativas nem nos autos do processo, nem na manifestação do Gestor. Veja-se, a esse propósito, a jurisprudência pertinente:

> Por fim, com relação à ausência do parcelamento dos objetos das licitações, é evidente que, sendo o parcelamento uma regra, cujo cumprimento é exigido nos termos do art. 15, inciso IV e do art. 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93, deverá ser obrigatoriamente comprovada pelo gestor a inviabilidade da divisão do objeto e a realização da licitação por preço global, quando for este o caso. **(Acórdão TCU nº 2.389/2007 - Plenário)**
>
> Faça constar do procedimento licitatório, sempre que não houver parcelamento do objeto, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnica e econômica de fazê-lo, segundo o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e a Súmula 247 do TCU. **(Acórdãos TCU nºs 2.864/2008, 262/2010 e 1.593/2013, do Plenário)**
>
> Na hipótese da escolha pelo julgamento e adjudicação pelo menor preço por lote, em detrimento do menor preço do item, em consonância com a Súmula TCU 247, há necessidade de deixar demonstrado, no processo administrativo pertinente, a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais, conforme exigido no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993. **(Acórdão TCU nº 247/2017 – Plenário)**

Quanto à exigência de que os licitantes preenchessem formulário de retirada de edital, as Cláusulas 16.7 e 17.7 dos Editais do PP 37/2016 e 57/2017 claramente previram, com texto em negrito: "o licitante ao retirar o Edital, **deverá** deixar seus dados e endereço para contato" – *grifamos*.

Não cabe à administração, em função de alegada "medida de celeridade e organização, de modo a facilitar eventuais notificações e avisos pertinentes ao procedimento licitatório", recolher, anteriormente ao certame, informações das empresas interessadas.

A Lei nº 8.666/1993, art. 21, §4º, já prevê solução para o caso de haver necessidade de relevantes alterações ulteriores no edital de licitação (aplicável ao Pregão por força do art. 9º da Lei nº 10.520/2002): qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

Nesse sentido, o TCU veda qualquer exigência não prevista em lei e prevista em edital que permita à administração saber de antemão quem são os interessados em participar do certame, como, por exemplo, exigência de apresentação, pelos licitantes, de recibo de retirada de edital (Acórdãos nºs 6.613/2009 e 5.620/2016, ambos da Primeira Câmara); pagamento pela retirada do edital como condição para participação (Decisão nº 1.344/2002 – Plenário); obrigatoriedade de prévio cadastramento como condição de participação (Súmula nº 274, Acórdãos nºs 2.951/2012 e 2.857/2013, do Plenário); exigência de apresentação de amostra antes das sessões (Decisão nº 237/2002 – P, Acórdãos nºs 346/2002 e 99/2005, do Plenário); exigência de apresentação de comprovante de recolhimento de garantia antes da data de abertura de envelopes (Acórdãos nºs 4.606/2010 2C, e 557/2010 P); visita técnica obrigatória (Acórdãos 1.174/2008, 1.599/2010 e 1.842/2013, 281/2017, todos do Plenário); e inserção de senha nos editais disponibilizados para download na Internet (Acórdão 3.985/2018 - Segunda Câmara).

Quanto às exigências de Certidão Negativa de Débito e Consulta a Informações Processuais de Autos de Infração do Ministério do Trabalho e Emprego, de Alvará de Funcionamento, e de atestado de vistoria do Corpo de Bombeiros, trata-se, com efeito, e em todos os casos, de cláusulas restritivas à competitividade, eis tais expedientes não estão previstos entre os arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, e não poderiam ser exigidos como documentos de habilitação:

> No certame licitatório, os documentos que podem ser exigidos quanto à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeiro, regularidade fiscal e prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal estão adstritos àqueles previstos nos artigos 27 a 31 da Lei no 8.666/1993. **(Acórdão TCU nº 2.056/2008 – Plenário, e Acórdãos 808/2003 e 1.355/2004, ambos do Plenário)**
>
> É ilegal e restringe a competitividade do certame licitatório a exigência de documentos de habilitação além daqueles previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993. **(Acórdão TCU 5.966/2018 – Segunda Câmara)**
>
> Para a habilitação nas licitações do tipo pregão, pode ser exigida a documentação especificada nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, sendo indevida a exigência de documentação não especificada nesses dispositivos. **(Acórdão TCU 2.404/2009 - Segunda Câmara)**
>
> Abstenha-se de exigir a apresentação de **certidões negativas de infrações trabalhistas**, de infrações à legislação de proteção à criança e ao adolescente, de feitos trabalhistas de 1ª e 2ª instâncias e de débito salarial, todas emitidas pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE); bem assim de protestos (Registro Geral de Imóveis, Tributos e Documentos, Pessoa Jurídica e Protestos), expedida pelo Cartório de Protestos da sede e, se houver, da(s) filial(is) do licitante, destituída de previsão legal que a ampare, extrapolando o rol taxativo traçado pela Lei nº 8.666/1993. **(Acórdão TCU nº 3.197/2010 - Plenário)**
>
> A exigência de **alvará de funcionamento** como documentação relativa à qualificação técnica, favorecendo licitantes que tenham domicílio em determinado lugar, restringe o caráter competitivo do certame e fere o princípio da isonomia, contrariando o ***numerus clausus*** da enumeração feita pelo art. 30 da Lei nº 8.666. **(Acórdãos TCU nºs 2.194/2007 e 855/2009, ambos do Plenário)**

A propósito da ausência de exigência de quantitativos mínimos a serem comprovados por meio de atestados de capacidade técnica, também os argumentos apresentados pelo Gestor não merecem prosperar, senão vejamos:

> Irregularidade: **ausência de definição**, de modo preciso, dos quantitativos de serviços que deveriam ter sido demonstrados pelos licitantes para o fim de qualificação técnica, com vistas a demonstrar

> a execução anterior de solução de porte similar com o objeto da licitação. (**Acórdão TCU nº 1.443/2014 – Plenário)**
>
> Adote medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de exigência de qualificação técnica com **expressões vagas**, considerando que não se definiu no edital o que seria "**quantidade compatível**", e ficou obscura a referência ao "item pertinente", afrontando os princípios do julgamento objetivo, da transparência e da isonomia, previstos no art. 5º do Decreto 5.450/2005 e no art. 3º da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 970/2014 e 1.443/2014, do Plenário; e 6.679/2014 - 1ª Câmara). **(Acórdão TCU nº 382/2015 – Plenário)**
>
> Abstenha-se de incorrer na falha identificada nestes autos, no sentido de que os **critérios de qualificação técnica devem ser objetivos, expressos, delimitados e proporcionais ao objeto do certame** em consonância com a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.214/2013 - Plenário) e no de que a ausência de critérios objetivos nos requisitos de qualificação técnica pode levar à falta de limites para a aceitação do objeto e discricionariedade excessiva do agente público.
> **(Acórdão TCU nº 6.549/2016 - Segunda Câmara)**
>
> Irregularidade: **ausência de parâmetros objetivos** para análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, conforme previsto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993.
> **(Acórdãos TCU nºs 361/2017 e 730/2017, ambos do Plenário)**
>
> Dar ciência [...] sobre as seguintes **impropriedades e falhas**, observadas no Pregão Eletrônico 17/2017, com vistas a evitar doravante ocorrências semelhantes: [...] **falta de indicação precisa do quantitativo a ser comprovado nos atestados** destinados à comprovação de qualificação técnica do licitante, conforme alínea b do subitem 15.1.1.2 do Termo de Referência, caracterizando **falha quanto à observância dos princípios da transparência e do julgamento objetivo**.
> **(Acórdão TCU nº 1.243/2018 - Primeira Câmara)**

Quanto à intempestiva inserção de informações no SACOP, o Gestor não enfrentou essa questão, limitando-se a afirmar que "ambos os processos encontram-se devidamente cadastrados no sistema, com todos e termos" e que "esse sistema não é meio de publicação legal de licitação, trata-se (sic) de sistema de controle interno do TCE/MA."

O Sistema de Acompanhamento Eletrônico de Contratação Pública – SACOP, foi instituído pela Instrução Normativa nº 34/2014, do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. O prazo para inserção dos dados iniciais da licitação, incluindo o edital, é de até cinco dias úteis antes da data da sessão pública (art. 8º c/c art. 10, II).

A Corte Estadual de Contas disponibiliza mural específico em seu site (http://site.tce.ma.gov.br/index.php/mural-de-licitacoes-2) onde podem ser livremente

consultados os dados de todos os certames alimentados pelas suas unidades jurisdicionadas, inclusive os editais das licitações.

Assim, para além de servir como instrumento de controle pelo próprio TCE, esse sistema garante maior transparência ao permitir que qualquer interessado, cidadão ou licitante, possa acessar editais tempestivamente nele inseridos sem a necessidade de locomover-se ao município, e sem, portanto, qualquer monitoramento por parte do órgão licitante, tendo inclusive o efeito de mitigar a possibilidade de conluios.

Com relação à não disponibilização de informações relativas a ambos os pregões no site da prefeitura de Timon/MA na Internet, a manifestação apresentada foi no sentido de justificar, inadvertidamente, a existência do Diário Oficial Eletrônico da Prefeitura de Timon/MA, embora a constatação não tenha se referido a isso.

Diz a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, arts. 7º e 8º) que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Na divulgação dessas informações, deverão constar, no mínimo, informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados. Para isso, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Já a LRF (Lei Complementar nº 101/2000, LRF, art. 48, §1º, II, e 48-A, I) prevê que a transparência será assegurada também mediante a disponibilização mínima dos dados referentes ao procedimento licitatório realizado.

O site da Prefeitura de Timon/MA carece de informações relativas aos processos licitatórios sob análise.

Com relação à conduta ao Pregoeiro, de credenciar os representantes das empresas, recolher os envelopes de Proposta de Preços e a Documentação d e Habilitação, e, em ato continuo, suspender a sessão, sem indicar expressamente quando seria retomada, ao contrário do afirmado pelo Gestor, não consta das atas das sessões a motivação para essa conduta, e não havia previsão editalícia para tanto.

Diz a Lei nº 10.520/2002, art. 4º, VII, que aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, **procedendo-se à sua <u>imediata</u> abertura e à verificação da conformidade das propostas** com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Assim previa o Edital do PP 37/2016:

7.5. Encerrado o credenciamento, estará encerrada a possibilidade de admissão de novos participantes no certame.
7.5.6. Após o credenciamento os envelopes "proposta de preços" serão abertos para conferência de conformidade e assento de rubricas;
7.7. Após a conclusão dos procedimentos relativos à Fase de Abertura das Propostas, dar-se-á início à fase de lances até que se esgotem as possibilidades de negociação, seguida da fase de abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação.
7.6. Os lances deverão ser formulados em valores distintos e decrescentes, inferiores à proposta de menor preço por lote, observada a redução mínima entre os lances, que será definida pelo pregoeiro, haja vista, a diversidade e complexidade do certame.

Ata da sessão pública do PP 37/2016:

Documentação de Habilitação (envelope 02), e rubricaram os referidos invólucros. Depois de rubricados, foram abertos os envelopes contendo as Propostas de Preços, na qual foi rubricada pelos licitantes presentes, Pregoeiro e Equipe de Apoio. Em ato continuo a pregoeira suspendeu a sessão para realização **da conformidade e aceitabilidade de propostas de preços**, para empós lançar os valores em planilha para proceder a rodada de lances verbais. Onde ficam todos convocados para reabertura da sessão pública, para continuidade dos atos inerentes ao procedimento

Da mesma forma, previa o Edital do PP 57/2017:

8.5. Encerrado o credenciamento, estará encerrada a possibilidade de admissão de novos participantes no certame.
8.7.6. Após o credenciamento os envelopes "proposta de preços" serão abertos para conferência de conformidade e assento de rubricas;
8.7. Após a conclusão dos procedimentos relativos à Fase de Abertura das Propostas, dar-se-á início à fase de lances até que se esgotem as possibilidades de negociação, seguida da fase de abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação.

Ata da sessão pública do PP 57/2017:

acostada aos autos. A fase de credenciamento foi encerrada pelo Pregoeiro às 09h00min., momento em que NÃO serão admitidos novos participantes. Em seguida, o Pregoeiro recolheu os envelopes Proposta de Preços (envelope 01) e Documentação de Habilitação (envelope 02) e solicitou que as Empresas licitantes e Equipe de Apoio rubricassem os referidos invólucros. Os envelopes de Proposta de Preços e Habilitação permaneceram lacrados. Em ato continuo o Pregoeiro suspendeu a sessão, fazendo constar que fará convocação para a sessão de continuidade do certame. Questionado quanto à vontade de

Por fim, subsiste o apontamento de irregularidade quanto à adesão da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA à ARP nº 33/2016, decorrente do Edital PP 37/2016, da Prefeitura Municipal de Timon/MA.

Ao contrário do informado na manifestação do Gestor, a Cláusula 7.1 do Anexo II do Edital PP 37/2016 previu, sim, que somente poderia haver adesão tardia à Ata de Registro de Preços decorrente desse certame por órgãos e entidades da administração pública municipal de Timon/MA:

> **7. DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES (Decreto 7.892/2013)**
>
> **7.1.** Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública direta/indireta municipal de Timon/MA que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.
>
> **7.2.** Os órgãos e entidades administração pública municipal de Timon/MA que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.
>
> **7.3.** Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão os órgãos e entidades administração pública municipal de Timon/MA, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.
>
> **7.4.** As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder,

2.2.2. Realização de licitações e chamamentos públicos prevendo alimentos que divergem do especificado no cardápio da merenda elaborado pelas nutricionistas do Município.

Fato

A CGU solicitou à Prefeitura de Timon/MA, em 03/09/2018, a disponibilização dos cardápios elaborados pelas nutricionistas para o preparo da merenda escolar, contendo informações sobre a quantidade *per capita* de cada alimento que a compõe, bem como o valor nutricional dos alimentos, considerando o escopo da fiscalização (janeiro de 2017 a agosto de 2018).

Em reposta, ainda durante os trabalhos de campo a Prefeitura disponibilizou documentos em mídia contendo os cardápios semanais adotados, separados por mês e ano, e seus respectivos valores nutricionais; e apenas para o exercício de 2018, arquivo da ficha técnica de preparações semanais, incluindo descrição do alimento e quantitativo *per capita* utilizado para a preparação da merenda, por nível de ensino.

Tendo a equipe de fiscalização verificado que os cardápios de 2018 coincidem com os adotados em 2017, e considerando ainda que o PNAE deve contribuir para a oferta de merenda por pelo menos 800 (oitocentas) horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias letivos, as projeções feitas a partir dos cardápios elaborados culminaria nos seguintes produtos e quantitativos a adquirir:

Quantitativo de produtos a adquirir (para preparação da merenda) considerando os cardápios elaborados pelas nutricionistas do Município de Timon/MA, para 2017 e 2018.

#	Produto	Unidade	Quantidade total	
			2017	2018
1	Abóbora	Kg	24.333,60	24.131,20
2	Achocolatado	Kg	1.141,76	1.255,68
3	Açúcar	Kg	13.130,16	13.125,08
4	Alface	Kg	18.250,20	18.098,40
5	Alho em pasta	Kg	6.089,82	6.066,17
6	Arroz	Kg	204.302,40	203.644,40
7	Banana	Kg	63.117,52	62.839,36
8	Batata doce	Kg	24.333,60	24.131,20
9	Carne bovina de segunda	Kg	1.447,18	1.591,57
10	Carne moída	Kg	45.227,69	45.137,28
11	Cebola	Kg	16.173,64	16.077,68
12	Cheiro verde	Kg	2.574,80	2.563,40
13	Colorau	Kg	4.900,76	4.884,72
14	Condimento	Kg	3.306,09	3.294,02
15	Costela bovina	Kg	36.500,40	36.196,80
16	Couve folha	Kg	18.250,20	18.098,40
17	Extrato de tomate	Kg	11.396,12	11.349,54
18	Fécula de mandioca	Kg	428,16	470,88
19	Feijão	Kg	38.826,74	38.755,25
20	Flocão de milho	Kg	820,64	902,52
21	Frango	Kg	103.400,00	103.195,60
22	Iogurte (bebida láctea)	L	246.904,00	245.236,00
23	Leite em pó integral	Kg	27.972,96	28.133,68
24	Maçã	Kg	713,60	784,80
25	Macarrão	Kg	63.624,18	63.396,57
26	Macaxeira	Kg	24.333,60	24.131,20
27	Margarina	Kg	192,67	211,90
28	Melancia	Kg	4.638,40	5.101,20
29	Milho para canjica	Kg	30.417,00	30.164,00
30	Óleo	L	9.270,32	9.248,36
31	Ovo	Kg	18.291,41	18.143,72
32	Pão	Kg Unid.	66.186, ou 1.323.720	66.214, ou 1.324.280
33	Polpa de fruta	Kg	2.140,80	2.354,40
34	Sal	Kg	10.511,98	10.482,39
35	Tomate	Kg	17.461,68	17.362,72

A metodologia utilizada na elaboração da tabela acima consistiu em projetar para 40 semanas (200 dias letivos), em cada faixa de idade e nível de ensino (Creche, Pré-escola, Ensino Fundamental, EJA, Pro-Jovem e Programa Mais Educação) e de modo individualizado por produto (conforme concebido pelas nutricionistas, e originalmente expresso em quilos e litros), o quantitativo semanal *per capita*, multiplicando-se o resultado pela quantidade de alunos atendidos em cada nível de escolaridade.

Após isso, procedeu-se à consolidação de quantitativos por produto em todos os níveis de ensino, para cada um dos exercícios financeiros. Os dados necessários à elaboração da tabela foram obtidos a partir as informações disponibilizadas pela própria Prefeitura de Timon/MA à CGU, por meio do Ofício GAB/SEMED nº 326, de 13/09/2018. A prefeitura atendeu 31.309 alunos em 2017, e atende 31.145 em 2018, segundo informado.

Isto posto, verifica-se que os alimentos licitados para execução do PNAE em 2017, por meio do Pregão Presencial SRP nº 37/2016 e da Chamada Pública nº 01/2017, e em 2018, por meio do Pregão Presencial SRP nº 57/2017 e da Chamada Pública nº 01/2018, divergem, sob os aspectos quantitativo e qualitativo, do que fora previsto pelas nutricionistas da prefeitura.

O termo de referência do Pregão Presencial SRP nº 37/2016, por exemplo, parece ter sido adaptado a partir da Ata de Registro de Preços nº 08/2015, que decorreu do Pregão nº 21/2015, também realizado pela Prefeitura de Timon/MA. E os produtos do termo de referência do Pregão Presencial SRP nº 57/2017 são exatamente os mesmos do Pregão Presencial SRP nº 37/2016, com quantitativos unitários idênticos para a maioria dos itens.

Abaixo, tem-se a quantidade consolidada por produto nos termos de referência dos Pregões Presenciais SRP 37/2016 e 57/2017. A consolidação ocorreu porque no PP 37/2016 havia cotas de ampla disputa e cotas reservadas a ME e EPP para um mesmo produto (art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006):

#	Produto	Un.	Qtde. licitada para 2017. PP SRP 37/2016	Qtde. licitada para 2018. PP SRP 57/2017
1	Abacate *in natura*	Kg	26.000	26.000
2	Abacaxi *in natura*	Kg	66.000	66.000
3	Abóbora *in natura*	Kg	52.000	52.000
4	Achocolatado em pó, instantâneo, tradicional, a base de açúcar, cacau em pó e maltodextrina, enriquecido com vitaminas, potes ou Pacotes de 400g em caixa ou fardo com 24 unidades. Validade pertinente ao produto ofertado. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	30.700	30.000
5	Açúcar Cristalizado, na cor branca, sacarose de cana de açúcar, embalagem plástica de 01kg de peso líquido, com identificação do produto, contendo data de fabricação e prazo de validade de 12 meses. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	53.000	50.000
6	Adoçante 200ml.	Unid.	5.600	5.000
7	Alface *in natura*	Unid.	26.000	26.000
8	Alho em pasta, em pote com 200g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	8.400	10.000
9	Almôndegas em lata bovina em molho lata 830g.	Kg	6.600	6.000
10	Ameixa em calda, contendo 400g.	L	3.000	3.000
11	Amido de milho, embalagem de 200g, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	12.600	12.000
12	Arroz Beneficiado, tipo 1, embalagem plástica contendo de 01kg, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	212.000	200.000
13	Arroz com feijão e charque pct contendo 01kg caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
14	Arroz com linguiça e legumes, pct contendo 01kg caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
15	Aveia, embalagem com 250g.	Unid.	4.800	4.000
16	Azeite de oliveira embalagem de 250ml.	Unid.	3.600	3.000
17	Azeitona verde 24x100g.	Unid.	4.900	4.000
18	Azeitona verde sem caroço, embalagem de 170g.	Unid.	4.900	4.000
19	Banana *in natura*	Kg	66.000	66.000
20	Batata doce *in natura*	Kg	52.000	52.000
21	Batata inglesa *in natura*	Kg	26.000	26.000

#	Produto	Un.	Qtde. licitada para 2017. PP SRP 37/2016	Qtde. licitada para 2018. PP SRP 57/2017
22	Bebida láctea sabor chocolate enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
23	Bebida láctea sabor morango enriquecido com ômega tres, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
24	Bebida láctea tipo iogurte, embalagem com 1000ml, sabores diversos.	Litros	290.400	290.400
25	Beterraba *in natura*	Kg	26.000	26.000
26	Biscoito doce tipo Maria, dupla embalagem, pacotes com 400g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com validade de 6 meses, Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	52.000	50.000
27	Biscoito salgado tipo Cream Cracker, dupla embalagem, pacotes de 400g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso liquido, com validade de 6 meses, Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	53.000	50.000
28	Café torrado e moído, embalado a vácuo c/ selo de pureza embalagem com 250g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	10.200	9.000
29	Caldo de Carne 24x21g.	Cxt	3.500	3.000
30	Caldo de Galinha 24x21g.	Cxt	3.500	3.000
31	Canela em pó, pct com 30g.	Unid.	1.900	1.500
32	Carne bovina de 1ª, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade.	Kg	22.000	30.000
33	Carne bovina de 2ª, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade.	Kg	20.000	20.000
34	Carne bovina, moída, de segunda, sem gordura, fresca, sem osso. Embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade.	Kg	200.000	200.000
35	Carne de Charque Bovina PA, Pacote de 500g em caixa com 30 kg ou pacotes de 01kg em cx com 30kg, com prazo de validade pertinente ao produto ofertado.	Kg	8.000	8.000
36	Catchup embalagem de 400g.	Unid.	7.001	7.000
37	Cebola branca *in natura*	Kg	5.500	5.500
38	Cenoura *in natura*	Kg	26.000	26.000
39	Cereal a base de arroz/milho, embalagem 230g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	8.900	8.000
40	Cesta Básica	Unid	9.000	9.000
41	Cheiro verde *in natura*	Molho	79.000	79.000
42	Coco Ralado, pacote c/ 100g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	12.600	12.000
43	Colorau em pó, pacote de 100g (fardo c/ 1kg), com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com prazo de validade do produto ofertado. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	8.800	8.000
44	Condimento em pó, pacote de 100g (fardo c/ 1kg), com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com prazo de validade do produto ofertado. Embalagem Rotulagem 21de acordo com a legislação vigente.	Kg	9.200	8.000
45	Costela bovina. Embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade.	Kg	9.000	15.000

#	Produto	Un.	Qtde. licitada para 2017. PP SRP 37/2016	Qtde. licitada para 2018. PP SRP 57/2017
46	Coxa e sobrecoxa de frango resfriado com osso, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	40.000	40.000
47	Coxa e sobrecoxa de frango resfriado sem osso, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	20.000	20.000
48	Creme de leite embalagem tetra pak de 200g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	11.200	10.000
49	Cremogema contendo 200g.	Unid.	4.700	4.000
50	Doce de goiaba/banana em tabletes, embalagem flexível em pote plástico, peso líquido de 01kg, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade com vigência de no mínimo 06 meses. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	8.600	8.000
51	Erva doce.	Kg	2.200	2.000
52	Ervilha, lata 200g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	L	9.800	9.000
53	Extrato de Tomate concentrado, embalagem de vidro com 190g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	26.200	25.000
54	Farinha de Trigo (com fermento). Embalagem com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	4.200	3.500
55	Farinha de Trigo (sem fermento). Embalagem com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	4.200	3.500
56	Farinha de Mandioca, grupo seca, subgrupo fina, tipo 1, embalagem contendo 01 kg, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	18.000	15.000
57	Farinha Láctea, embalagem lata de 230g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	12.700	12.000
58	Fécula de Mandioca tipo 1, pacote com 01kg, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	8.900	15.000
59	Feijão Carioquinha, tipo 1, classe cores, novo, com identificação do produto, marca do fabricante. Pacote de 01kg em fardo com 30 kg, com prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	16.000	20.000
60	Feijão preto, com identificação do produto, marca do fabricante. Pacote de 01kg em fardo com 30 kg, com prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	10.300	9.000
61	Feijão sempre verde, com identificação do produto, marca do fabricante. Pacote de 01kg em fardo com 30 kg, com prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	10.200	9.000
62	Feijoada pré-cozida, composta de feijão preto, carne bovina, linguiça de carne bovina, pele suina, água, fécula de mandioca, sal, especiarias, corante natural, realçador de sabor, alho, embalagem á vácuo, lata em folha-de-flandres laminado, hermeticamente fechada, com 830g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	L	5.000	5.000
63	Fermento em pó com 100g.	Unid.	2.400	2.000
64	Fiambre Bovino, embalagem lata com 320g (cx. c/ 24 latas), identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	L	10.000	10.000

#	Produto	Un.	Qtde. licitada para 2017. PP SRP 37/2016	Qtde. licitada para 2018. PP SRP 57/2017
65	Fígado bovino congelado embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	8.500	15.000
66	Filé de peito de frango resfriado, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	20.000	20.000
67	Flocão de Arroz, embalagem com 500g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	13.000	12.000
68	Flocão de Milho, embalagem com 500g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	21.000	20.000
69	Flocos de Cereais (trigo, cevada, aveia), embalagem pote plástico com 400g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	8.500	8.000
70	Flocos de Milho pré-cozido, pacote de 500g (fardo c/ 15kg), com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	20.600	20.000
71	Frango congelado, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	260.000	260.000
72	Galinha com tempero, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	40.000	40.000
73	Galinha sem tempero, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	40.000	40.000
74	Goma de caroço, pct com 01kg com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	2.400	1.500
75	Laranja *in natura*	Kg	66.000	66.000
76	Leite Condensado, embalagem tetra pak de 395g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	9.000	8.000
77	Leite de Coco, tradicional, vidro de 200 ml, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Vd	10.500	9.000
78	Leite desnatado, embalagem com 300g identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	L	12.000	10.000
79	Leite em pó Integral, Pacote de 200g, fardos com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	62.500	60.000
80	Linguiça tipo calabresa. Embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade, marcas e carimbos oficiais, de acordo com as Portarias do Ministério da Agricultura e Vigilância Sanitária.	Kg	20.000	20.000
81	Maçã *in natura*	Kg	66.000	66.000
82	Macarrão Instantâneo, embalagem com 85g (pacote c/ 24 unidades), identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	3.500	3.500
83	Macarrão Parafuso, embalagem com 500g (fardos com 05kg), identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com validade do produto. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	14.200	10.000

#	Produto	Un.	Qtde. licitada para 2017. PP SRP 37/2016	Qtde. licitada para 2018. PP SRP 57/2017
84	Macarrão sêmola/semolina, embalagem com 500g (fardos com 05kg), identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com validade do produto. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	63.600	60.000
85	Macaxeira *in natura*	Kg	33.000	33.000
86	Maionese, embalagem contendo 250g.	Unid.	7.540	7.000
87	Mamão *in natura*	Kg	39.000	39.000
88	Manga *in natura*	Kg	39.000	39.000
89	Margarina Vegetal, embalagem 500g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	9.000	9.000
90	Maxixe *in natura*	Kg	20.000	20.000
91	Melancia *in natura*	Kg	160.000	160.000
92	Melão *in natura*	Kg	79.000	79.000
93	Milho amarelo, lata 200g.	Unid.	10.000	10.000
94	Milho para canjica embalagem de 500g.	Kg	12.400	20.000
95	Milho para pipoca, embalagem com 500g, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	5.400	5.000
96	Milho verde em conserva, lata 200g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	11.600	11.000
97	Mingau de arroz, milho e coco, enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
98	Mingau de aveia com coco, enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
99	Mingau de curau de milho, enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
100	Mingau de farinha láctea, enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
101	Mingau de tapioca enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
102	Molho de tomate contendo 340g.	Unid.	6.900	6.000
103	Óleo comestível vegetal de soja, refinado, sem colesterol, embalagem Pet de 900ml (cx c/ 20 Pets), com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com prazo de validade do produto. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Pet	18.400	25.000
104	Ovos de galinha.	Unid.	1.800.000	1.800.000
105	Pão de leite.	Unid.	1.800.000	1.800.000
106	Peito de frango resfriado, embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e suas características organolépticas.	Kg	20.000	20.000
107	Peixe congelado em posta sem cabeça tipo piratinga.	Kg	8.000	8.000
108	Pepino *in natura*	Kg	52.000	52.000
109	Pimenta do reino moída.	Kg	1.400	1.300
110	Pimenta *in natura*	Kg	8.000	8.000
111	Pimentão *in natura*	Kg	4.000	4.000

#	Produto	Un.	Qtde. licitada para 2017. PP SRP 37/2016	Qtde. licitada para 2018. PP SRP 57/2017
112	Polpa de Frutas Sabor bacuri, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	5.000	5.000
113	Polpa de Frutas Sabor abacaxi, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	9.000	15.000
114	Polpa de Frutas Sabor acerola, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
115	Polpa de Frutas Sabor cajá, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	8.000	8.000
116	Polpa de Frutas Sabor caju, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	11.500	11.500
117	Polpa de Frutas Sabor goiaba, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
118	Polpa de Frutas Sabor mamão, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	8.000	8.000
119	Polpa de Frutas Sabor maracujá, embalagem plástica, transparente, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	8.000	8.000
120	Preparo Liquido para Refresco de Acerola.	L	7.500	7.500
121	Preparo Liquido para Refresco de Cajá.	L	7.500	7.500
122	Preparo Liquido para Refresco de Caju.	L	7.500	7.500
123	Preparo Liquido para Refresco de Goiaba.	L	7.500	7.500
124	Preparo Liquido para Refresco de Maracujá.	L	7.500	7.500
125	Preparo Liquido para Refresco de Tamarindo.	L	7.500	7.500
126	Preparo Liquido para Refresco de Umbu.	L	7.500	7.500
127	Proteína Texturizada de soja, (granulado escuro). Embalagem com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	4.000	4.000
128	Quiabo *in natura*	Kg	11.000	11.500
129	Rapadura Natural em tabletes, embalagem com 01kg, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com prazo de validade pertinente ao produto ofertado. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	3.800	3.400
130	Repolho *in natura*	Kg	40.000	40.000
131	Risoto de carne com legumes enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
132	Risoto de costela bovina com legumes enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
133	Risoto de frango com legumes enriquecido com ômega três, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
134	Sal Refinado, Iodado, para consumo doméstico, embalagem com 1kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido.	Kg	15.400	14.200
135	Salsicha Bovina, resfriada, boa qualidade, a granel. Embalagem em filme PVC transparente ou saco plástico transparente, contendo identificação do	Kg	26.000	26.000

#	Produto	Un.	Qtde. licitada para 2017. PP SRP 37/2016	Qtde. licitada para 2018. PP SRP 57/2017
	produto, marca do fabricante, prazo de validade, marcas e carimbos oficiais, de acordo com as Portarias do Ministério da Agricultura e Vigilância Sanitária.			
136	Salsicha tipo Viena, lata com 180g, caixa com 24 latas, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	L	52.400	51.200
137	Sardinha em Óleo, lata de 125g (cx c/ 50 latas), com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com prazo de validade do produto. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	L	150.000	200.000
138	Seleta de legumes, lata 200g, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	L	10.000	10.000
139	Sopa de canja de galinha com legumes, enriquecida com ômega tres, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	10.000	10.000
140	Sopa de carne com legumes, enriquecida com ômega tres, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
141	Sopa de frango com legumes, enriquecida com ômega tres, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
142	Sopa napolitana enriquecida com ômega tres, embalagem com 01kg, caixa com 10kg, identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido. Rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Kg	15.000	15.000
143	Suco concentrado de frutas garrafa de 500ml sabor acerola.	Gf	60.000	60.000
144	Suco concentrado de frutas garrafa de 500ml sabor caju.	Gf	60.000	60.000
145	Suco concentrado de frutas garrafa de 500ml sabor goiaba.	Gf	60.000	60.000
146	Suco concentrado de frutas garrafa de 500ml sabor manga.	Gf	60.000	60.000
147	Suco concentrado de frutas garrafa de 500ml sabor maracujá.	Gf	60.000	60.000
148	Suco concentrado de frutas garrafa de 500ml sabor uva.	Gf	60.000	60.000
149	Tempero líquido, embalagem com 500ml, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	4.600	4.000
150	Tempero tipo sazon contendo 60g.	Unid.	3.500	3.000
151	Tomate *in natura*	Kg	26.000	26.000
152	Uva *in natura*	Kg	26.000	26.000
153	Vinagre de álcool, embalagem com 500ml, com identificação do produto, marca do fabricante, prazo de validade e peso líquido, com rotulagem de acordo com a legislação vigente.	Unid.	9.100	7.900

Os cardápios elaborados pelas nutricionistas do município abrangeram 35 produtos diferentes, e o município licitou nos Pregões Presenciais 37/2016 e 57/2017, de modo absolutamente desnecessário, 153 produtos distintos.

A seguir, tem-se a quantidade adjudicada de cada produto nas Chamadas Públicas 01/2017 e 01/2018:

#	Produto	Unidade	Qtde. adjudicada para 2017 (CP 01/2017)	Qtde. adjudicada para 2018 (PP 01/2018)
1	Abóbora	Kg	11.500	17.500
2	Alface	Maço	10.500	15.400

#	Produto	Unidade	Qtde. adjudicada para 2017 (CP 01/2017)	Qtde. adjudicada para 2018 (PP 01/2018)
3	Banana	Kg	3.500	21.000
4	Batata doce	Kg	8.000	10.000
5	Cheiro verde	Maço	17.000	23.100
6	Couve folha (154)	Maço	6.000	14.000
7	Frango	Kg	-	8.500
8	Feijão	Kg	-	1.200
9	Macaxeira	Kg	8.000	12.000
10	Mamão	Kg	1.300	1.400
11	Maracujá (155)	Kg	1.500	1.050
12	Maxixe	Kg	-	600
13	Melancia	Kg	180.000	98.000
14	Melão	Kg	3.000	1.500
15	Pepino	Kg	7.000	-
16	Pimenta de cheiro	Kg	2.800	2.100
14	Pimentão	Kg	2.300	3.500
15	Polpa de acerola	Kg	-	660
16	Polpa de maracujá	Kg	-	660
17	Quiabo	Kg	2.500	400
18	Tomate	Kg	7.000	15.400

Se compararmos os quantitativos dos produtos previstos pelas nutricionistas com o somatório do quantitativo licitado nos Pregões Presenciais e adjudicado nas Chamadas Públicas, há discrepâncias em todos os casos, na maioria das ocorrências com quantitativos licitados/adjudicados bem superiores ao necessário:

#	Produto	Unid.	Quantidade prevista pelas nutricionistas		Quantidade licitada/adjudicada (Pregão + Chamada Pública)	
			2017	2018	2017	2018
1	Abóbora	Kg	24.333,60	24.131,20	**63.500**	**69.500**
2	Achocolatado	Kg	1.141,76	1.255,68	**30.700**	**30.000**
3	Açúcar	Kg	13.130,16	13.125,08	**53.000**	**50.000**
4	Alface	Kg	18.250,20	18.098,40	**36.500**	**41.400**
5	Alho em pasta	Kg	6.089,82	6.066,17	**8.400**	**10.000**
6	Arroz	Kg	204.302,40	203.644,40	**212.000**	**200.000**
7	Banana	Kg	63.117,52	62.839,36	**69.500**	**87.000**
8	Batata doce	Kg	24.333,60	24.131,20	**60.000**	**62.000**
9	Carne bovina de segunda	Kg	1.447,18	1.591,57	**20.000**	**20.000**
10	Carne moída	Kg	45.227,69	45.137,28	**200.000**	**200.000**
11	Cebola	Kg	16.173,64	16.077,68	5.500	5.500
12	Cheiro verde	Kg	2.574,80	2.563,40	**96.000**	**102.100**
13	Colorau	Kg	4.900,76	4.884,72	**8.800**	**8.000**
14	Condimento	Kg	3.306,09	3.294,02	**9.200**	**8.000**
15	Costela bovina	Kg	36.500,40	36.196,80	9.000	15.000
16	Couve folha	Kg	18.250,20	18.098,40	6.000	14.000
17	Extrato de tomate	Kg	11.396,12	11.349,54	**26.200**	**25.000**
18	Fécula de mandioca	Kg	428,16	470,88	**8.900**	**15.000**
19	Feijão	Kg	38.826,74	38.755,25	**36.500**	**39.200**

#	Produto	Unid.	Quantidade prevista pelas nutricionistas		Quantidade licitada/adjudicada (Pregão + Chamada Pública)	
			2017	2018	2017	2018
20	Flocão de milho	Kg	820,64	902,52	**21.000**	**20.000**
21	Frango	Kg	103.400,00	103.195,60	**260.000**	**268.500**
22	Iogurte (bebida láctea)	L	246.904,00	245.236,00	**290.400**	**290.400**
23	Leite em pó integral	Kg	27.972,96	28.133,68	**62.500**	**60.000**
24	Maçã	Kg	713,60	784,80	**66.000**	**66.000**
25	Macarrão	Kg	63.624,18	63.396,57	**81.300**	**73.500**
26	Macaxeira	Kg	24.333,60	24.131,20	**41.000**	**45.000**
27	Margarina	Kg	192,67	211,90	**9.000**	**9.000**
28	Melancia	Kg	4.638,40	5.101,20	**340.000**	**258.000**
29	Milho para canjica	Kg	30.417,00	30.164,00	12.400	20.000
30	Óleo	L	9.270,32	9.248,36	18.400	25.000
31	Ovo	Kg	18.291,41	18.143,72	Unid. diverge	Unid. diverge
32	Pão	Kg Unid.	66.186, ou 1.323.720	66.214, ou 1.324.280	1.800.000 unid	1.800.000 unid
33	Polpa de fruta	Kg	2.140,80	2.354,40	79.500	86.820
34	Sal	Kg	10.511,98	10.482,39	15.400	14.200
35	Tomate	Kg	17.461,68	17.362,72	33.000	36.000

Não foi possível identificar, durante os trabalhos, o que teria levado o município de Timon/MA a licitar tantos itens de alimentação para merenda, e em quantitativos tão elevados. Nos termos de referência dos dois Pregões analisados, como justificativa para as aquisições, há indicação expressa de que visavam a "manter o bom trabalho e o nível de aprendizagem adequado das Escolas da Rede Municipal de Ensino, e fornecer aos estudantes uma alimentação saudável na merenda, que é essencial para o bom aprendizado e desenvolvimento humano dos educandos".

Ao fim, 53 produtos diferentes constariam das Notas Fiscais relativas aos fornecimentos ocorridos em 2017, contra 35 produtos previstos pelas nutricionistas e 155 licitados e adjudicados.

A propósito da inadequada indicação, em editais, da quantidade efetivamente demandada pela administração, convém aqui reproduzir os seguintes entendimentos do Tribunal de Contas da União:

> *A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra,* ***a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais*** *à definição do objeto do pregão.*
>
> **(Súmula TCU nº 177)**
>
> *Não é admissível ao gestor público superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços com intuito de obter um ajuste mais vantajoso para Administração, utilizando-se de forma astuciosa da faculdade de realizar contratações parciais ou, ainda, de sequer*

> *realizá-las. Tal atitude afronta os princípios da boa-fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora a falsa expectativa de contratação e, ainda, pode frustrar a competitividade do certame, ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido.*
>
> **(Acordão TCU nº 1.054/2014 - Plenário)**

A irregularidade na inserção de itens não previstos pelas nutricionistas (que em alguns casos jamais foram contratados) e de itens em quantitativos superestimados ganha relevo especialmente no PP SRP 37/2016, eis que neste certame utilizou-se como critério de adjudicação o menor preço por lote, sem a indicação da justificativa no processo.

Mas mesmo no PP SRP 57/2017, mera indicação de quantitativos bem acima do necessário para os itens que seriam fornecidos já teria impacto na competitividade do certame, por afastar indevidamente licitantes de menor porte, e culminaria no aumento dos quantitativos de fornecimentos anteriores a comprovar, para efeito de qualificação técnica no certame.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor, por meio do Ofício nº 393/2018 GAB/SEMED, de 07/12/2018, manifestou-se nos seguintes termos (grifos do original):

"Os cardápios da alimentação escolar do município são elaborados objetivando a alimentação saudável, priorizando o uso de alimentos regionais e gêneros denominados básicos, como o arroz, o feijão, o macarrão, ovos e carnes e etc.

"Todos os itens constantes nos cardápios nutricionais da merenda escolar foram adquiridos pela Secretaria Municipal de Educação, por meio dos devidos processos licitatórios Pregão 037/2016 e Pregão 057/2017 e contratações diretas de agricultores da agricultura familiar por meio das Chamadas Públicas Edital n° 001/2017, Edital n° 001/2018 e Edital n°002/2018.

"Ocorre que os processos licitatórios (Pregão n° 37/2016 e Pregão n° 57/2017) que deram suporte as aquisições dos alimentos tiveram como objeto sistema de registro de preços de gêneros alimentícios em geral para atender as demandas de todos os órgãos do município de Timon/MA, e não apenas processos licitatórios específicos para atender as cotas de gastos provenientes do programa PNAE.

"Como alegado no relatório não se trata de afronta ao Acordão TCU n° 1.054/2014 – Plenário, pois nem de longe houve intuito por parte do gestor de superestimar quantitativo, apenas por medida preventiva e evitar riscos maiores diante de haver solução de continuidade de fornecimento, vez que o município de Timon/MA conta com em média 30 órgãos, entre secretarias/entes/coordenações, que eventualmente possam demandar o objeto.

"Na folha n° 131 do Processo n° 2518/17 ref. ao Pregão n° 057/17, bem como nas folhas n° 12 a 121 do Processo n° 962/16 Ref. ao Pregão n° 037/2016 encontra-se as devidas justificativas para a modalidade, o procedimento de sistema de registro de preços, e ainda condições para a habilitação.

"No caso, como sabemos o registro de preços é previsto no inciso II do Art. 15 da Lei 8.666/93 e regulamentado no Decreto Federal n° 7.892/2013, alterado pelo Decreto Federal n°

9.488/2018 e no âmbito municipal o Decreto n° 095/2013 – GP de 1° de Agosto de 2013, alterado pelo Decreto Municipal n° 055/2016 que no seu art. 3° prevê que:

> **Art. 3º**. O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
> I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
> III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
> IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

"Tanto é que com base na certidão do **Departamento de Compras do Município de Timon/MA**, que é o órgão responsável pelo gerenciamento das atas de sistema de registro de preços no âmbito municipal, o quantitativo previsto na ata de registro de preços foram (sic) esgotados para 70% dos itens registrados, por meio do uso por órgão da administração direta do município de Timon/MA.

"Desse modo, não se pode falar em quantitativo bem acima do necessário e ainda em impacto na competitividade do certame, por afastar indevidamente licitantes de menor porte, até mesmo pelo fato de que em ambos os processos houve a participação de microempresa ou empresa de pequeno porte.

Análise do Controle Interno

Justificativa não acatada. Ponto integralmente mantido.

O argumento básico constante da manifestação do Gestor é de que os PP 37/2016 e 57/2017 previram "gêneros alimentícios em geral para atender as demandas de todos os órgãos do município de Timon/MA, e não apenas processos licitatórios específicos para atender as cotas de gastos provenientes do programa PNAE".

Trata-se de argumento falacioso.

Os próprios editais foram claros ao prever a aquisição de alimentos apenas para a merenda escolar:

Termo de Referência do Pregão Presencial 37/2016

ANEXO I

TERMO DE REFERÊNCIA e
FORMA DE COTAÇÃO

1. OBJETO
1.1. Aquisição de Gêneros Alimentícios Perecíveis e Não Perecíveis, para atender as necessidades do município de Timon – MA.

2. JUSTIFICATIVA
2.1. Visando manter o manter o bom trabalho e o nível de aprendizagem adequado das Escolas da Rede Municipal de Ensino e fornecer aos estudantes das mesmas uma alimentação saudável a ser servido na merenda que é essencial para o bom aprendizado e desenvolvimento humano dos educandos.

Minuta de contrato, constante do Pregão Presencial 37/2016

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO
1.1. Constitui objeto do presente **CONTRATO** a aquisição de ……, conforme descrito no Termo de referência e Especificação dos Itens, Anexos I do Edital Pregão Presencial SRP _____/2016 – Timon - MA.
1.2. Salvo o que tiver sido expressamente modificado por este instrumento, o objeto ora contratado, será efetuado em conformidade com os documentos a seguir enumerados, os quais, após rubricados pelas partes contratantes, passam a integrá-lo como se nele transcritos:
a) Edital de PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº. _____/2016 e seus anexos;
b) carta proposta da **CONTRATADA**, datada de ___de _____de 20___ e seus anexos a seguir:

Termo de Referência do Pregão Presencial 57/2017

ANEXO I
TERMO DE REFERÊNCIA
FORMA DE COTAÇÃO

1. OBJETO:
1.1. Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, para atender o alunado da rede municipal de ensino da zona rural e urbana de Timon – MA.

2. JUSTIFICATIVA:
Visando manter o manter o bom trabalho e o nível de aprendizagem adequado das Escolas da Rede Municipal de Ensino e fornecer aos estudantes das mesmas uma alimentação saudável a ser servido na merenda que é essencial para o bom aprendizado e desenvolvimento humano dos educandos.
Com base no Decreto nº 055/2017, todos os demais órgãos passam a ser participantes da licitação e usuários da futura Ata de SRP, vez que o objeto por ser de uso comum possa ser demandado por esses.

Minuta de contrato, constante do Pregão Presencial 57/2017

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO.
1.1. Constitui objeto do presente **CONTRATO** a aquisição de ……., conforme descrito no Termo de referência e Especificação dos Itens, Anexos I do Edital Pregão SRP nº _____/2017 – Timon - MA.
1.2. Salvo o que tiver sido expressamente modificado por este instrumento, o objeto ora contratado, será efetuado em conformidade com os documentos a seguir enumerados, os quais, após rubricados pelas partes contratantes, passam a integrá-lo como se nele transcritos:
a) Edital de PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº _____/2017 e seus anexos;
b) Carta proposta da **CONTRATADA**, datada de ___ de _____ de 2017 e seus anexos a seguir:

2.2.3. Irregularidades diversas na operacionalização do PNAE em Timon/MA, tais como: falhas no controle da distribuição dos alimentos; merenda preparada e/ou armazenada de forma inadequada; e infraestrutura inadequada nas cantinas escolares.

Fato

A fiscalização da execução do Programa de Alimentação Escolar – PNAE no município de Timon/MA contemplou uma amostra de 20 (vinte) unidades escolares, sendo 18 (dezoito) escolas municipais de ensino fundamental e duas escolas municipais de ensino infantil. Das escolas constantes da amostra, 12 (doze) são localizadas na zona urbana e 8 (oito) na zona rural.

Também se procedeu à vistoria do Depósito Central do PNAE, na Secretaria Municipal de Educação – SEMED, e do Depósito dos produtos da Agricultura Familiar, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural.

As localidades vistoriadas foram as seguintes:

a) Depósito Central do PNAE (na SEMED);
b) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural;
c) EMEF Antônio Bispo dos Santos;
d) EMEF Antônio Pereira da Silva;
e) EMEF Benedito Silvestre;
f) EMEF Dona Sinhara;
g) EMEF Enoque Moura;
h) EMEF Estevam Belo;
i) EMEF Francisco Alves Cavalcante;
j) EMEF João Fonseca Maranhão;
k) EMEF João Luis Gau;
l) EMEF José Ribamar da Silva;
m) EMEF Luiz José P. da Costa;
n) EMEF Luiz Miguel Budaruiche;
o) EMEF Márcia Cruz Lima;
p) EMEF Nazaré Rodrigues;
q) EMEF Ney Rodrigues de Vasconcelos;
r) EMEF Nossa Senhora das Dores;

s) EMEF Pedro Falcão Lopes;
t) EMEI Aurenir Flor;
u) EMEI Maria Fernandes de Assunção; e
v) Projeto Educativo Mãos Dadas.

As visitas realizadas permitiram à equipe de fiscalização conhecer as condições de distribuição, de armazenamento e de preparo dos produtos da merenda escolar na rede municipal, assim como na aceitação/rejeição da mesma pelos alunos, as quais resultaram nas seguintes irregularidades:

a) falhas no controle da distribuição dos alimentos da merenda escolar na rede escolar municipal.

Na vistoria realizada no Depósito Municipal da Merenda Escolar, localizado na Secretaria Municipal de Educação – SEMED, verificou-se que, embora formalmente o município de Timon/MA tenha adotado a gestão centralizada, na qual o FNDE envia o recurso e a prefeitura compra e distribui os alimentos às escolas por meio da SEMED, na prática adotou-se a forma de gestão mista para a entrega dos alimentos nas escolas, ficando a responsabilidade pela entrega dos perecíveis a cargo dos fornecedores e produtores.

Diante disto, constatou-se a falta de controle no momento da entrega dos alimentos perecíveis às escolas, tendo em vista a falta de equipamento para aferição da pesagem e/ou quantidade prevista, assim como a impossibilidade de avaliar a qualidade dos produtos entregues com os comprados, com vistas a conferir as especificações estipuladas nos termos de referências. Por exemplo, a partir da verificação física realizada na EMEF João Luis Gau constatou-se a entrega de uma Abóbora, produto da Agricultura Familiar com pesagem menor em 2 Kg, quando estava previsto para ser entregue 4 Kg, conforme constante na ficha de controle de entrega da SEMED.

Ademais, em relação aos alimentos da agricultura familiar comprados em atendimento à Lei nº 11.947/2009, distribuídos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural ou entregues diretamente pelos produtores/Associações, constatou-se a falta de controle formal para comprovar o efetivo recebimento dos produtos hortifrutigranjeiros que por ventura ficam pendentes de entrega, conforme assinalados pela gestora da escola na ficha de controle de entrega.

As fichas de controle são devolvidas à SEMED para procedimento de liquidação da despesa e posterior pagamento aos produtores rurais fornecedores dos produtos, sem que delas conste a confirmação pela Diretora/Gestora da Escola, a respeito da efetiva entrega dos itens inicialmente informados como não entregues. A SEMED realiza os pagamentos sem comprovar a entrega de alimentos faltosos.

Sem que seja exigido, para a realização dos pagamentos dos produtos adquiridos, a comprovação da efetiva entrega de produtos rurais não entregues, configura-se a possibilidade de estarem sendo realizados pagamentos indevidos.

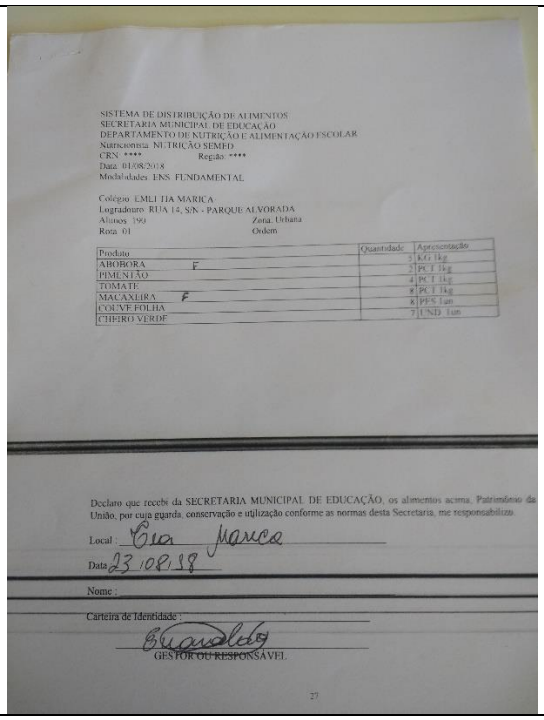
Tais situações evidenciam irregularidades que ocorrem na execução do PNAE no município, ensejando o pagamento por produtos entregues com pesagem a menor, e impactando na qualidade nutricional da merenda escolar, diante da virtual impossibilidade de preparar a

merenda escolar em acordo com os cardápios elaborados, assim como prejudica a regular execução do exigido na Resolução FNDE nº 26/2013.

Ademais, constatou-se a ineficácia do referido controle no Sistema de Distribuição de Alimentos – SIDME, que possibilita elaboração de pautas de distribuição com rapidez e agilidade para facilitar bastante o trabalho do usuário, mas que no entanto considera indevidamente o produto pendente de entrega como se entregue tenha sido, uma vez que não consta na pauta de produtos distribuídos o atesto com liquidação da entrega do produto que ficou pendente de ser entregue na escola.

Depósito da Merenda Escolar	Inexistência de estoque de produtos perecíveis na SEMED.

Alimentos perecíveis entregues entregue pelo fornecedor na EMEF Ney Rodrigues de Vasconcelos. Não há aferição da correta quantidade e qualidade dos mesmos.	Alimentos perecíveis da Agricultura da Familiar entregues pelo produtor/associação na EMEF Pedro Falcão Lopes. Não há comprovação da efetiva entrega de alimentos não entregues.



SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
Nutricionista: NUTRIÇÃO SEMED
CRN: **** Região: ****
Data: 01/08/2018
Modalidades: ENS. FUNDAMENTAL

Colégio: EMEI TIA MARICA
Logradouro: RUA 14, S/N - PARQUE ALVORADA
Alunos: 190 Zona: Urbana
Rota: 01 Ordem

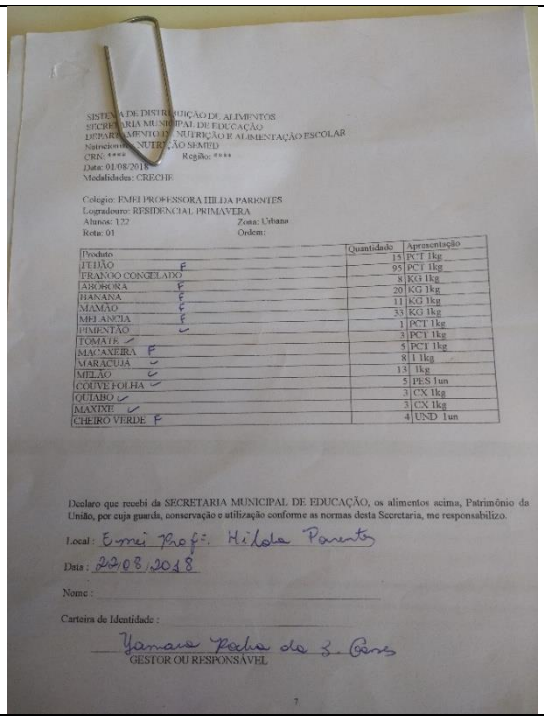
Produto	Quantidade	Apresentação
ABOBORA F	5	KG 1kg
PIMENTÃO	2	PCT 1kg
TOMATE	4	PCT 1kg
MACAXEIRA F	8	PCT 1kg
COUVE FOLHA	8	PES 1un
CHEIRO VERDE	7	UND 1un

Declaro que recebi da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, os alimentos acima, Patrimônio da União, por cuja guarda, conservação e utilização conforme as normas desta Secretaria, me responsabilizo.

Local: Eei Marica
Data: 23/08/18
Nome:
Carteira de Identidade:
GESTOR OU RESPONSÁVEL

27

Um dos documentos na SEMED datado de 01/08/2018 referente ao controle dos produtos alimentares entregues nas escolas, evidenciando não ter sido entregues 5 Kg de abóbora e 8 Kg de Macaxeira. Falta a identificação da Nutricionista e do Gestor Responsável.



SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
Nutricionista: NUTRIÇÃO SEMED
CRN: **** Região: ****
Data: 01/08/2018
Modalidades: CRECHE

Colégio: EMEI PROFESSORA HILDA PARENTES
Logradouro: RESIDENCIAL PRIMAVERA
Alunos: 122 Zona: Urbana
Rota: 01 Ordem:

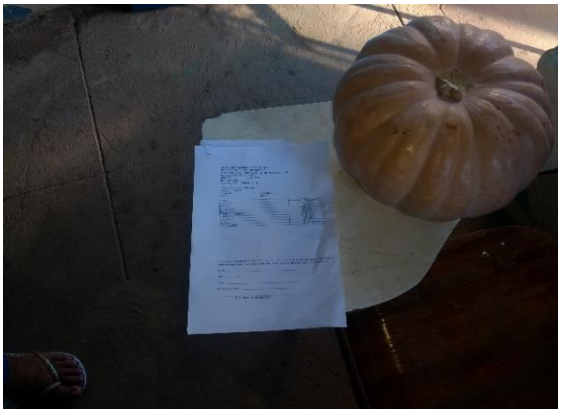
Produto	Quantidade	Apresentação
FEIJÃO F	15	PCT 1kg
FRANGO CONGELADO F	95	PCT 1kg
ABOBORA F	8	KG 1kg
BANANA F	20	KG 1kg
MAMAO F	11	KG 1kg
MELANCIA F	33	KG 1kg
PIMENTÃO ✓	1	PCT 1kg
TOMATE ✓	3	PCT 1kg
MACAXEIRA F	5	PCT 1kg
MARACUJA ✓	8	1 1kg
MELÃO ✓	13	1kg
COUVE FOLHA ✓	5	PES 1un
QUIABO ✓	3	CX 1kg
MAXIXE ✓	3	CX 1kg
CHEIRO VERDE F	4	UND 1un

Declaro que recebi da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, os alimentos acima, Patrimônio da União, por cuja guarda, conservação e utilização conforme as normas desta Secretaria, me responsabilizo.

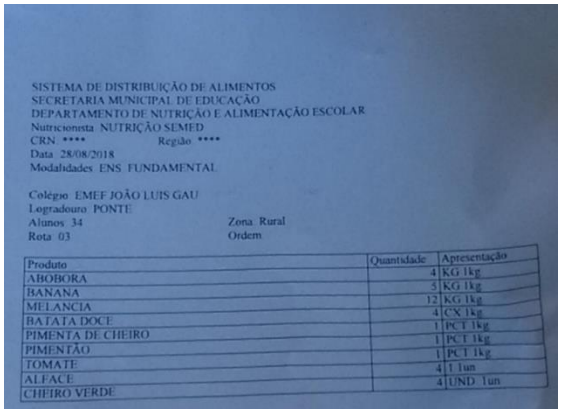
Local: Emei Prof. Hilda Parentes
Data: 22/08/2018
Nome:
Carteira de Identidade:
Yamara Rocha da S. Reis
GESTOR OU RESPONSÁVEL

7

Ficha controle de entrega realizada em 22/08/2018 na EMEI Prof. Hilda Parentes, analisada na SMDR, na qual consta como não entregues: Feijão (15 Kg), Abóbora (8 Kg), Banana (20 Kg), Mamão (11 Kg), Melancia (33 Kg), Macaxeira (5 Kg) e Cheiro Verde (4 Unidades), os quais tem uma letra "F" assinaladas em frente seus respectivos nomes. Falta identificação da Nutricionista e Gestora Responsável.



Abóbora com menos de 2 Kg entregue na escola, quando na verdade o previsto é 4Kg.

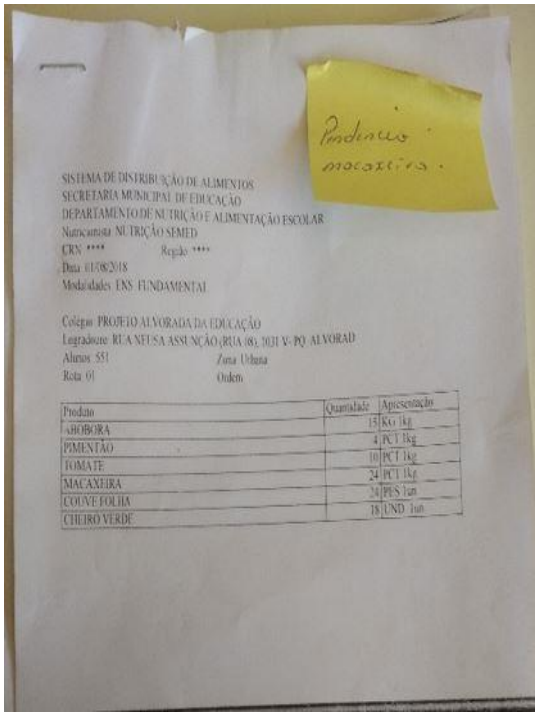


SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
Nutricionista: NUTRIÇÃO SEMED
CRN: **** Região: ****
Data: 28/08/2018
Modalidades: ENS. FUNDAMENTAL

Colégio: EMEF JOÃO LUIS GAU
Logradouro: PONTE
Alunos: 34 Zona: Rural
Rota: 03 Ordem

Produto	Quantidade	Apresentação
ABOBORA	4	KG 1kg
BANANA	5	KG 1kg
MELANCIA	12	KG 1kg
BATATA DOCE	4	CX 1kg
PIMENTA DE CHEIRO	1	PCT 1kg
PIMENTÃO	1	PCT 1kg
TOMATE	1	PCT 1kg
ALFACE	4	1 1un
CHEIRO VERDE	4	UND 1un

Detalhe da ficha da foto ao lado evidenciando a falta de controle na quantidade dos produtos recebidos nas escolas.



Pendencia macaxeira.

SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
Nutricionista NUTRIÇÃO SEMED
CRN **** Região ****
Data 01/08/2018
Modalidades ENS FUNDAMENTAL

Colégio PROJETO ALVORADA DA EDUCAÇÃO
Logradouro RUA NEUSA ASSUNÇÃO,(RUA 08) 2031 V-PQ ALVORAD
Alunos 551 Zona Urbana
Rota 01 Ordem

Produto	Quantidade	Apresentação
ABOBORA	15	Kg 1kg
PIMENTÃO	4	PCT 1kg
TOMATE	10	PCT 1kg
MACAXEIRA	24	PCT 1kg
COUVE FOLHA	24	PES 7un
CHEIRO VERDE	18	UND 1un

Ficha controle de entrega, analisada na SMDR, não datada e totalmente em branco, no Projeto Alvorada da Educação.

Alimentos não entregues feita apenas com a anotação em bilhete adesivado assinalando Pendência de 24 Kg de Macaxeira.

Saída do documento da SEMED ocorrida em 01/08/2018.

b) Merenda preparada e/ou armazenada de forma inadequada.

Na EMEF Antônio Bispo dos Santos, os produtos perecíveis da merenda escolar estavam estocados fora do freezer. A Diretora da Escola informou à equipe da CGU que a situação se deu em função da instabilidade da rede elétrica que alimenta a escola, que já havia danificado anteriormente uma geladeira, e que, por isso, os produtos da alimentação escolar tinham sido transferidos momentaneamente para a biblioteca.

Em visita à Creche Aurenir Flor, constatou-se que a merenda preparada divergia da merenda prevista no cardápio para aquele dia e horário. De acordo com o informado pela Merendeira, houve rejeição das crianças pelo fígado bovino, e troca deste por frango. Também se observou em outras escolas que o atraso na entrega de produtos da merenda enseja a alteração no preparo da merenda escolar, deixando-a em desacordo ao previsto no cardápio da merenda.

Na EMEF Antônio Pereira da Silva e na EMEI Creche Maria Fernandes de Assunção, foram observados felinos (gatos) nas cantinas das escolas.

Na EMEF Benedito Silvestre, os alimentos não perecíveis e os da agricultura familiar encontravam-se armazenados de forma inadequada, tendo em vista estarem em contato com as paredes e jogados pelo assoalho, o qual necessitava de varredura.

Na EMEF Estevam Belo, a comida aparentemente está sendo preparada em excesso, pois quantidade considerável de resto de merenda é diariamente posta para consumo de animais domésticos (gatos e cachorros). Nessa mesma escola, o ventilador instalado na cantina necessita de limpeza.

Nas EMEF Francisco Alves Cavalcante e Nossa Senhora das Dores, há necessidade de estruturação em móveis e utensílios para o armazenamento dos produtos da merenda perecível e da não perecível.

Na EMEF José Ribamar da Silva, quando da visita, a geladeira da cantina se encontrava instalada na sala dos professores, onde também são armazenados os produtos perecíveis da alimentação escolar junto com outros alimentos.

Na EMEF Luiz Miguel Burdaruiche, às 15 horas de 12/09/2018, houve devolução de considerável quantidade de merenda pelos alunos. Conforme apurado junto às merendeiras e os próprios alunos, são motivos para a recusa: o horário em que a merenda foi servida, próximo do horário de almoço; a forma com que é oferecida, utilizando-se uma caneca de plástico como concha para servir o molho de carne moída aos alunos, de forma pouco atrativa, com perda de apetite; e em função de a merenda encontrar-se com aspecto gorduroso e com tempero pouco apurado, conforme pequena degustação realizada pela fiscalização.

Na EMEF Márcia Cruz Lima, há problemas de infraestrutura e problemas com eletrodomésticos.

Na EMEF Nazaré Rodrigues, há armazenamento inadequado de alimentos não perecíveis, que se encontravam encostados na parede.

Na EMEF Ney Rodrigues de Vasconcelos, há armazenamento inadequado da merenda escolar para alimentos não perecíveis, assim como para os produtos da agricultura familiar.

EMEF Antônio Bispo dos Santos. Alimentos perecíveis encontravam-se na biblioteca da escola.	EMEF Antônio Bispo dos Santos. Freezer vazio e ligado na biblioteca que fica a 50 metros da cantina.

EMEF Antônio Bispo dos Santos. Cantina da escola que se encontra sem geladeira, sendo que a nova que chegou no colégio está prevista para ser instalada na sala dos professores.

EMEF Antônio Pereira da Silva. Cantina da escola com o gato em transitando livremente em seu interior.

EMEF Antônio Pereira da Silva.
Depósito da Merenda que fica na cantina.

EMEF Benedito Silvestre. Cantina onde é preparada e armazenada a merenda escolar.

EMEF Benedito Silvestre. Alimentos não perecíveis encostados nas paredes.

EMEF Benedito Silvestre. Produtos da Agricultura Familiar estocados diretamente em chão não varrido.

EMEF Estevam Belo.	EMEF Estevam Belo. Cantina escolar necessitando de refeitório para os alunos lancharem.

EMEF Estevam Belo. Resto considerável de merenda escolar ensacada, no lado direito, para consumo de animais caseiros.	EMEF Estevam Belo. Ventilador da cantina necessitando de limpeza de gorduras e poeiras para evitar atingir a merenda escolar.

EMEF Francisco Alves Cavalcante. Cantina escolar necessitando de móveis e utensílios.	EMEF Francisco Alves Cavalcante. Cantina precisando de mesas e armários.

EMEF Francisco Alves Cavalcante. Geladeira necessitando de reformas em sua parte inferior (ferrugem).	EMEF José Ribamar da Silva. As merendeiras manuseiam os alimentos perecíveis da merenda escolar na sala dos professores.

EMEF Luiz Miguel Budaruiche. Cantina da escola onde a merenda é servida utilizando-se de uma caneca para servir o molho de carne moída no prato do aluno.	EMEF Luiz Miguel Budaruiche. Devolução de merendas em pratos cheios (desperdício).

EMEF Márcia Cruz Lima.	EMEF Márcia Cruz Lima. Cantina Escolar.

EMEF Márcia Cruz Lima. Paredes necessitando de repintura e/ou limpeza.	EMEF Márcia Cruz Lima. Geladeiras com partes enferrujadas necessitando de reforma e repintura.

EMEI Maria Fernandes de Assunção. Felino (gato) na cantina, próximo a alimento (frango) que seria utilizado na preparação da merenda.	EMEF Nazaré Rodrigues. Merenda escolar estocada de forma inadequada, com produtos encostados nas paredes.

EMEF Ney Rodrigues de Vasconcelos. Cantina escolar no momento que se servia a merenda escolar.	EMEF Ney Rodrigues de Vasconcelos. Alimentos não perecíveis, estocados de forma inadequada em contato com a parede.

EMEF Ney Rodrigues de Vasconcelos. Alimentos estocados inadequadamente em cadeiras e em contato direto com o assoalho da cantina.	EMEF Nossa Sra. das Dores. Parte interna do freezer precisando de ajustes na vedação da tampa.

EMEF Nossa Sra. das Dores. Armário sem apoio, facilitando acesso de insetos.	EMEF Nossa Sra. das Dores. Inseto (barata) próximo a utensílios da merenda escolar.

c) Infraestrutura inadequada nas cantinas escolares.

Há problemas estruturantes em algumas das escolas visitadas.

Por exemplo, na EMEF Dona Sinhara e na EMEF Enoque Moura, constatou-se que o piso das cantinas necessita de reparos e limpeza. O piso da cantina da EMEF João Luis Gaú necessita de cerâmica, assim como as paredes de repintura ou lavagem. O assoalho da EMEF João Fonseca Maranhão se encontra encardido e faltam cerâmicas no piso.

A EMEF Luiz José P. da Costa, quando da fiscalização da CGU, encontrava-se sem abastecimento de água há 18 dias, em decorrência da inércia do poder executivo do município em resolver de forma definitiva problema relacionado a uma bomba de poço localizado a aproximadamente 300 metros da escola, com as instalações elétricas destruídas e a água suja para consumo. Esse poço, além de atender aquela unidade escolar, ainda abasteceria cerca de

trinta famílias do povoado. Como consequência, tanto a população local como os alunos da escola continuam sem água. De se notar ainda que, antes da instalação do poço, pelo menos os alunos da escola contavam com uma cisterna/cacimba com estrutura de bomba, instalação elétrica e poço com manilhas de concreto em todo seu interior até o fundo, o que lhes garantia regular abastecimento de água de boa qualidade.

Ademais, o piso da cantina da EMEF Luiz José P. da Costa necessita de colocação de cerâmica, assim como a parede de limpeza e/ou colocação de cerâmica até média altura.

EMEF Dona Sinhara. Piso da cantina necessitando de reparos.	EMEF Enoque Moura. Piso interno da cantina com cerâmicas quebrada.

EMEF João Luís Gaú. Cantina da escola.	EMEF João Luís Gaú. Piso e parede necessitam de reformas.

EMEF João Luís Gaú. Piso molhado e encardido necessitando colocação de cerâmica.	EMEF João Fonseca Maranhão. Assoalho da cantina faltando cerâmicas.

EMEF Luiz José P. da Costa. Piso da escola encardido devido a facilidade em reter sujeira, o que sugere colocação de cerâmicas.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor, por meio do Ofício nº 393/2018 GAB/SEMED, de 07/12/2018, manifestou-se nos seguintes termos (grifos do original):

"**Quanto ao item 1, letra a) falhas no controle da distribuição dos alimentos da merenda escolar na rede escolar municipal**

"O Município de Timon, por meio da Secretaria Municipal de Educação, adotou a forma centralizada de gerir os recursos da alimentação escolar, por entender ser a forma mais eficaz e eficiente para o município. Ou seja, possibilita um controle mais eficaz de todo o processo de operacionalização, a fim de garantir a qualidade das refeições a todas as escolas do município e não há necessidade de um estoque grande nas unidades escolares, o que minimiza um possível desperdício.

"Contudo, quanto a distribuição dos gêneros alimentícios preferiu-se "mesclar", ficando o município responsável pela distribuição dos gêneros não perecíveis e a empresa contratada (fornecedores/produtores) responsável pela distribuição dos gêneros perecíveis, para facilitar a logística de distribuição e o armazenamento dos alimentos, uma vez que a Secretaria Municipal de Educação não dispõe de um depósito central com estrutura apropriada para acondicionamento de todos os alimentos perecíveis e nem de transporte adequado para estes.

"Ressalta-se ainda, a adoção pelo município do sistema misto para distribuição dos gêneros, o fato de que o gerenciamento da cadeia de abastecimento de alimentos perecíveis é extremamente abrangente e complexo. Os obstáculos aumentam na fase de distribuição devido às dificuldades em assegurar a qualidade do produto, além da necessidade de manter os custos logísticos e os níveis de serviço sob controle, principalmente no nosso Município de Timon com mais de 150 escolas (grande número de locais de entrega) e condições de infraestrutura tão diversas.

“Em resumo, a compra dos Gêneros Alimentícios destinados a Alimentação Escolar deste município é centralizada, realizada através de Pregão conforme exigência do TCU. No entanto, nos contratos assinados entre os fornecedores com o Município exige-se que os mesmos entreguem os alimentos perecíveis nas unidades escolares, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Educação.

“Todo o processo de entrega desses gêneros segue as normativas designadas pela Secretaria de Educação, tais como, a distribuição dos gêneros de acordo com os quantitativos das pautas de distribuição elaboradas pelas nutricionistas responsáveis, cronogramas, rotas de distribuição, assim como apresentar as vias de controle de entrega e outras intercorrências que venham interferir negativamente na entrega dos gêneros alimentícios.

“Os gêneros não perecíveis são entregues às escolas pela própria Secretaria de Educação e os provenientes da Agricultura Familiar seguem a mesma logística de entrega apresentada acima, mas sendo efetuada pela Secretaria de Agricultura do Município.

“Por essa razão, a fase inicial de controle do recebimento dos gêneros alimentícios perecíveis, incluídos os alimentos frescos como frutas e hortaliças adquiridas da Agricultura Familiar, teve de ser abrangida e delegada aos gestores dos estabelecimentos de ensino. Sendo estes os responsáveis pelo recebimento dos alimentos solicitados, conforme o cardápio escolar distribuído pelo Departamento de Alimentação Escolar da SEMED.

“Em virtude desse formato de controle, são realizadas orientações aos gestores sobre o recebimento de gêneros alimentícios *in natura* que precisa ser realizado com verificação do quantitativo entregue, ou seja, eles devem aferir os quantitativos de gêneros alimentícios recebidos.

“Aos gestores escolares são encaminhados documentos informativos e disponibilizados outros instrumentais que auxiliem suas atividades na escola, enquanto atores do PNAE. Em visitas técnica (sic) das nutricionistas às unidades de ensino, os gestores são orientados a conferir a pauta de entrega dos alimentos, solicitar a pesagem ou realizá-la, caso a escola disponha de balança, recusar o recebimento de alimentos impróprios para o consumo ou comunicar ao setor responsável quaisquer divergências. Além de ser ressaltada a importância da participação no treinamento dos manipuladores de alimentos. **(ANEXO 1)**

“Além disso, o Departamento de Alimentação Escolar/SEMED dispõe de um sistema digital para distribuição dos alimentos (SDME), onde são geradas somente as pautas de distribuição dos alimentos, por escola e modalidade de ensino, conforme cadastramento dos dados. O planejamento dos cardápios e previsão de gêneros é realizado mensalmente pelas nutricionistas e todos os dados são inseridos no sistema para distribuição.

“Ademais, a Secretaria Municipal de Educação implantou e mantém um sistema de controle do estoque dos alimentos que serão utilizados na elaboração da merenda escolar, chamado de Sistema de Contabilidade Pública Integrado. Referido sistema registra as entradas e saídas de mercadorias e viabiliza a realização de levantamentos periódicos dos quantitativos, sendo alimentado com os dados das compras realizadas mensalmente e os de distribuição de acordo com os quantitativos que cada escola recebe. Esses dados de saída são lançados somente quando a via de comprovação de entrega retorna ao setor.

“**Quanto ao item 1, letra b) Merenda preparada e/ou armazenada de forma inadequada**

“Em princípio de análise cumpre esclarecer que o Município de Timon, para operacionalização da alimentação escolar, possui profissionais capacitados e específicos para coordenar o diagnostico e monitoramento do estado nutricional dos escolares, planejar o cardápio, de acordo com a cultura alimentar, bem como acompanhar, propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional nas escolas.

“Periodicamente é realizado formação/capacitação com as diretoras das unidades de ensino do município, assim como com as merendeiras. Para as mesmas são repassadas informações a respeito do armazenamento, preparo e prazo de validade dos produtos alimentícios. As mesmas informações são repassadas nas visitas técnicas às escolas, realizadas pelas nutricionistas da Secretaria Municipal de Educação.

“Os manipuladores de alimentos recebem formação contínua através de treinamento anual sobre boas práticas de manipulação de alimentos nas cantinas escolares realizado pelas nutricionistas responsáveis e durante as visitas técnica da nutricionista nas escolas. Os gestores das escolas também participam do treinamento. **(ANEXO 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8)**

“Outrossim, é realizada inspeção da cantina, depósito de alimentos e refeitório no momento da visita da nutricionista, observando os itens abaixo, onde é avaliada a conformidade ou não desses itens de acordo com as boas práticas de manipulação de alimentos. **(ANEXO 9 e 10)**

- Higiene pessoal do manipulador;
- Higiene de equipamentos, utensílios e do ambiente e área física;
- Armazenamento dos gêneros perecíveis e não perecíveis;
- Cuidados com o lixo;
- Condições higiênico-sanitárias das áreas de manipulação, armazenamento e distribuição dos alimentos.

“Além disso, é aplicado *checklist* para averiguar a situação das cozinhas escolares em relação aos utensílios e equipamentos utilizados e outros itens relacionados com as boas práticas de alimentos **(ANEXO 11 e 12)**. Ainda em visitas às escolas, verifica-se a aceitação dos cardápios em conversa informal com os alunos e merendeiras, e com aplicação do teste de aceitabilidade quando necessário, identificando os fatores que possam está gerando o desperdício da alimentação escolar, como por exemplo, a forma não atrativa da apresentação da preparação, a contagem do número de alunos presentes no turno que não é realizada, ou técnicas incorretas de preparo e distribuição, entre outros.

“Como se observa a Secretaria Municipal de Educação, por meio do Departamento de Alimentação Escolar, vem adotando medidas com visitas in loco e orientações mediante reuniões, inclusive com Conselheiros, e faz formações pontuais a fim de evitar reincidência de falhas cometidas pelos representantes/gestores/merendeiras das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino.

“Por fim, vamos intensificar as oficinas para orientação dos gestores e conselhos escolares com relação a aplicação dos Recursos Federais (PDDE), mostrando a necessidade do planejamento das ações, priorizando a troca dos equipamentos com ferrugem, compra de mesas, armários e utensílios adequados para cantina. Em contrapartida, a equipe de planejamento e infraestrutura da Secretaria Municipal de Educação fará um levantamento desses equipamentos, com quantitativo, avaliando a possibilidade de manutenção, recuperação e compra.

“**Quanto ao item 1, letra c) Infraestrutura inadequada nas cantinas escolares**

“Incessantemente, a Secretaria Municipal de Educação tem batalhado para alcançar a universalização do acesso e garantir a permanência e a conclusão com sucesso dos estudantes na escola, assegurando a qualidade em todos os níveis e modalidades da Educação Básica.

“O Município de Timon avançou na garantia de acesso à educação e, nos últimos 06 (anos), tem avançado também na questão da qualidade do ensino. Acredita-se que um dos fatores para esse avanço foi o investimento feito na infraestrutura física e condições ambientais satisfatórias nas escolas, além de equipá-las com mobiliários e equipamentos escolares.

“Segundo relatório do Setor de Planejamento/SEMED, entre 2013 e 2018 houve inúmeros investimentos públicos em educação, com construção e reforma de escolas (ao todo foram 12 construídas e 3 em fase de conclusão; 142 novas salas de aulas), construção de quadras (7 quadras), climatização das salas de aulas (62 escolas totalmente climatizadas), dentre tanto outros investimentos. **(ANEXO 13)**

“Além disso, a Secretaria Municipal de Educação mantém uma equipe para verificação e realização de visitas às unidades escolares para identificação de necessidades de reparos, adequações e aquisições de equipamentos, inclusive antes do início do ano letivo, para corrigir problemas identificados e suprir as carências existentes em cada escola”.

Análise do Controle Interno

Justificativa não acatada. Ponto integralmente mantido.

Manifestação apresentada pelo Gestor não logrou apresentar elementos objetivos para refutar as irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização.

3. Conclusão

Em suma, foram identificadas as seguintes irregularidades:

a) Irregularidades diversas nos Pregões Presenciais SRP nºs 37/2016 e 57/2017, inclusive com indícios de montagem e direcionamento destes processos licitatórios.

b) Realização de licitações e chamamentos públicos prevendo alimentos que divergem do especificado no cardápio da merenda elaborado pelas nutricionistas do Município.

c) Irregularidades diversas na operacionalização do PNAE em Timon/MA, tais como: falhas no controle da distribuição dos alimentos; merenda preparada e/ou armazenada de forma inadequada; e infraestrutura inadequada nas cantinas escolares.

Ordem de Serviço: 201801507
Município/UF: Timon/MA
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL
Montante de Recursos Financeiros: R$ 756.257,28

1. Introdução

Como parte da 5ª Edição do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, realizou-se, em Timon/MA, no período de 10 a 14 de setembro de 2018, ação de controle objetivando verificar a adequada execução de programas do governo federal no âmbito daquela municipalidade.

Especificamente no âmbito do PNATE – Programa Nacional do Transporte Escolar, foram verificadas despesas pagas à conta do programa, abrangendo o período de janeiro de 2017 a agosto de 2018, bem como os processos de contratação dos fornecedores e aspectos operacionais relacionados à oferta do transporte escolar no município.

O total repassado pela União à conta do PNATE de Timon/MA no período sob análise é de R$ 756.257,28.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Direcionamento de licitação para a contratação da empresa LC Veiculos (CNPJ 13.118.835/0001-92).

Fato

A partir da análise efetuada no Processo nº 928/2016, referente ao Pregão Presencial nº 034/2016, foram identificadas diversas irregularidades, de modo a direcionar o certame para a contratação da empresa LC, senão vejamos:

a) Especificação do objeto de maneira imprecisa.

De acordo com o item 4 do Termo de Referência (Fls. 06 a 15 do Volume I do Processo nº 928/2016), "o objeto desta contratação é definido por valor do turno em relação ao tipo de veículo utilizado na execução", também constando do TR informações sobre os nomes dos povoados, das escolas assistidas, quantidade e tipo de veículos, quantidade de turnos e quantidade de alunos transportados.

Não obstante, não há informação sobre o itinerário entre povoados, nem sobre a quilometragem desses itinerários. Como consequência, uma rota com itinerário em um turno apenas custaria o mesmo valor independente de quilometragem/itinerário, e um licitante que desconhecesse a região teria dificuldade em concorrer ao certame já que os trajetos entre os povoados seriam desconhecidos.

Consta ainda do Termo de Referência que "para os serviços de Transporte Escolar, seguindo orientações da Controladoria Geral do Município e da Controladoria Geral da União, foi modificada a maneira de quantificação do mesmo. O sistema de quantificação e pagamento por quilometragem se demonstrou frágil, uma vez que não há logística razoável para a apuração de cada rota diariamente por servidor designado" (sic).

A CGU, por meio de Solicitação de Fiscalização nº 201801508-07 questionou sobre a existência de documentação que confirmasse a aludida orientação emitida por ela, tendo a administração local respondido, por meio do Ofício nº 358/2018-GAB/SEMED, de 26/10/2018 que "o Município de Timon compreendeu, da análise do relatório da CGU, que seria necessária mudança quanto à metodologia aplicada para o pagamento do serviço de transporte escolar".

O expediente a que se refere a resposta da Prefeitura é o Relatório de Demandas Externas 201505604[1], que traz no item "2.2.2. Prejuízo na comprovação da capacidade operacional de licitantes. Transferência do acompanhamento dos serviços ao Contratante" o seguinte trecho: "Por fim, a consolidação dos dados referentes à quilometragem das rotas percorridas pelos veículos destinados ao transporte escolar é feita no próprio Setor de Transportes da Administração Local, com o encaminhamento dos controles realizados nas escolas da rede municipal de ensino ao Setor de Transportes, que repassa os dados à Locar para emissão da fatura e posterior pagamento."

Portanto, em nenhum momento, a CGU tratou da forma como o objeto devia ser especificado, mas sim a quem cabia a responsabilidade sobre o acompanhamento do serviço.

A propósito da adequada caracterização do objeto, o inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520/2002, prevê que sua definição deve ser precisa, suficiente e clara. O próprio TCU recomenda contratar por km/rodado conforme transcrito: "pagamento por km/rodado,

[1] Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/8876.pdf, em 01/11/2018.

auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS" (Acórdão TCU nº 8.338/2011 – Primeira Câmara)

A administração local compreendeu erroneamente o fato constatado pela CGU em 2015/2016 e deixou de alinhar-se à recomendação do Tribunal de Contas.

b) Pesquisa de preço junto às próprias empresas licitantes.

A Secretaria Municipal de Educação (Semed) encaminhou para a Coordenação Geral de Controle de Licitações Públicas - CGCL, em 29/11/2016, Ofício nº 015/2016 e anexos contendo Termo de Referência e Orçamentos dos cinco (5) itens a serem licitados no PP nº 034/2016 (Fls. 05 a 19 do Volume I do Processo nº 928/2016).

A pesquisa preliminar de preços deu-se a partir de cotações apresentadas pelas empresas C2 Transporte e Locadora Eireli (CNPJ 15.072.752/0001-35), LC Veículos Eireli (CNPJ 13.118.835/0001-92) e TY Jeronimo e Silva (CNPJ 13.804.874/0001-43).

Os valores foram cotados em 17/11/2016, no caso da primeira empresa, e em 18/11/2016, no caso das duas últimas. Abaixo segue resumo dos orçamentos:

Tabela 1: Resumo da Pesquisa de Preços (R$)

Item	C2	TY	LC	Média
1. Van	235,00	241,00	230,00	235,33
2. Minivan	215,00	200,00	210,00	208,33
3. Micro-ônibus	330,00	320,00	340,00	330,00
4. Ônibus	560,00	540,00	550,00	550,00
5. Veículo Adaptado	200,00	210,00	190,00	200,00

Fonte: Processo nº 928/2016, referente ao PP nº 034/2016.

Visto que a administração local baseou sua pesquisa de preço no orçamento a partir de cotações de (03) empresas, por sinal, todas licitantes, ocorreu a ausência de parâmetros confiáveis para a verificação da adequabilidade dos preços.

A esse respeito, a jurisprudência do TCU exige multiplicidade de fontes para pesquisa de preços:

> *Realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea "f", e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.* **(Acórdão 265/2010 Plenário)**
>
> *Realize pesquisa de mercado com fornecedores suficientes, de forma a possibilitar estimativa correta dos valores a serem contratados e a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, conforme disposto nos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.*

(Acórdão 2432/2009 Plenário)

Destaque-se, mais uma vez, que, a administração local, realizou pesquisas de preço limitadas às próprias empresas que viriam a concorrer entre si durante a licitação.

c) Inexistência de composição analítica dos preços.

Como o único parâmetro orçado foi a valor do "turno" do transporte escolar, sem nenhum detalhamento, não há como identificar os elementos que compuseram o preço do serviço, por exemplo o custo com o combustível, manutenção de veículo, encargos sociais, impostos, custos com a substituição de veículo, etc., em inobservância ao art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993 e recomendações do TCU, como exemplo: Acórdão 1240/2008 Plenário (Sumário), Acórdão 1925/2006 Plenário (Sumário), Acórdão 265/2010 Plenário.

d) Relacionamentos entre sócios de empresas licitantes.

Foram verificados diversos relacionamentos entre os sócios e ex-sócios das empresas licitantes do PP nº 034/2016, conforme descrito a seguir:

d.1) O sócio da empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes), Sr. Luiz Carlos Magno Silva (CPF 578.882.483-49) é tio de Caroline Venâncio de Sousa Alexandrino (CPF 005.359.913-63), que, por sua vez, é esposa de Carlos Augusto Ribeiro de Alexandrino Filho (CPF 016.113.313-40), sócio da empresa C2 Transporte e Locadora.

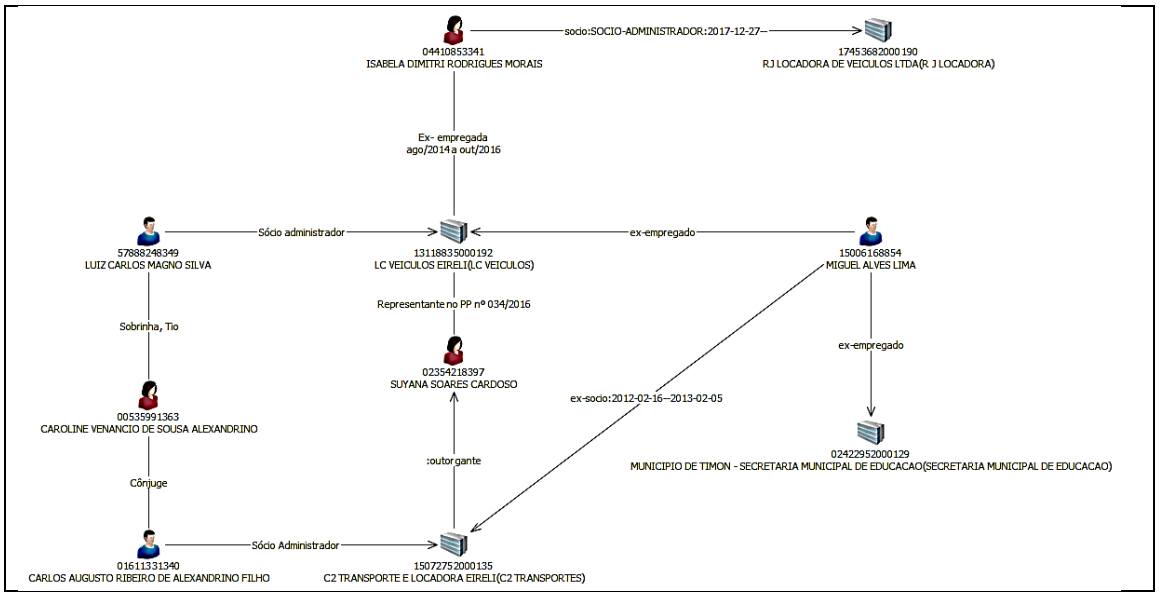
d.2) Suyana Soares Cardoso (CPF 023.542.183-97), representante LC Veículos Eireli (Locar Transportes) no PP nº 034/2016, também possui procuração outorgada por C2 Transporte e Locadora para atuar em licitações.

d.3) Isabela Dimitri Rodrigues Morais (CPF 044.108.533-41), representante da empresa licitante RJ Locadora de Veículos Ltda (CNPJ 17.453.682/0001-90) no PP nº 034/2016 e atualmente sócia-administradora da empresa, foi empregada de LC Veículos Eireli (Locar Transportes) entre os anos de 2014 e 2016.

d.4) Miguel Alves Lima (CPF 150.061.688-54) foi sócio de C2 Transporte e Locadora entre 16/12/2012 e 05/02/2013, empregado da Secretaria Municipal de Educação de Timon/MA no período de 2007 a 2011, e empregado da empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes) no período de 2013 a 2015.

O diagrama abaixo representa graficamente as situações descritas.

Relacionamentos entre sócios e ex-sócios das empresas licitantes.



e) Não verificação da capacidade operacional das licitantes

De acordo com o que consta nos autos do Processo nº 928/2016 referente ao PP nº 034/2016 não foi verificado se as empresas possuíam condições para atendimento do objeto da licitação, fato que permitiu que pessoas jurídicas sem capacidade operacional fossem habilitadas no certame. Senão vejamos:

e.1) A empresa TY Jeronimo e Silva (TY Locações) não contava com nenhum motorista contratado conforme Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) em 2016. Por outro lado, contava somente com três (3) ônibus registrados em sua propriedade conforme consta na base DENATRAN.

e.2) A empresa C2 Transporte e Locadora possui apenas um (1) ônibus registrado em sua propriedade conforme consta na base DENATRAN.

e.3) A empresa LC possuía apenas 18 ônibus em 2016, tanto é que foram subcontratados mais 43 veículos em 2017 e 31 em 2018 para atender à demanda do município de Timon/MA.

Essas foram as empresas que concorreram entre si e foram habilitadas no PP nº 034/2016. Mesmo a empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes), que venceu o certame, não fez constar prova explícita de possuir e registrar em seu patrimônio veículos nas características e quantidades compatíveis com o serviço a ser prestado.

De acordo com o Termo de Referência, para o transporte escolar de alunos estavam previstas 65 rotas, atendidas por 49 veículos, assim, nenhuma das empresas possuía, de fato, capacidade operacional para atender a demanda do transporte escolar do município.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), as compras públicas estão sujeitas a diversos riscos de integridade[2] que senão mitigados podem

[2] Disponível em http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf, em 05/11/2018.

comprometer o processo de aquisição de bens e serviços. Dentre os riscos elencados pela OECD e encontrados no PP nº 034/2016 cita-se a falha na pesquisa de preço (*failure to budget*), ausência de dados precisos sobre composição dos preços (*vendors fail to disclose accurate cost or pricing data in their price proposals, resulting in an increased contract price*) e a ausência de competição entre licitantes (*lack of competition or cases of collusive bidding*).

A administração local deve atentar para a mitigação desses riscos uma vez que comumente estão ligados à ocorrência de desperdício, fraudes e corrupção.

Portanto, considerando o estreito relacionamento entre os licitantes, a especificação do objeto de maneira imprecisa, a pesquisa de preço realizada junto às próprias licitantes, a ausência de composição analítica dos preços e a incapacidade operacional das empresas, fica evidenciado o direcionamento para a contratação da empresa LC Veículos Eireli (CNPJ 13.118.835/0001-92).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 391/2018 – GAB/SEMED, de 07/12/2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

a) Especificação do objeto de maneira imprecisa.

"(...) Neste viés se entendeu que o mais econômico para a administração seria a contratação dos serviços com quilometragem livre. Por isso, não cabe a alegação de que não há informações sobre quilometragem, uma vez que este item não compõe a base de cálculo do serviço.

"Ao contrário do que diz o relatório, o termo de referência e edital são claros sobre quais localidades devem ser atendidas, trazendo as rotas a serem cumpridas logo na página nº 02 do processo nº 0928/2016. Assim não procedendo as alegações de possíveis desconhecimentos.

"É mister se fazer um esclarecimento sobre suposto descumprimento de acórdão do TCU. A recomendação enxertada no relatório preliminar do Acórdão 8.338/2011: "pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS;" tem viés específico e pontual.

"Trata-se de um ajuste entre a empresa FCK Construções, Projetos e Instalações Ltda e a Prefeitura Municipal de Mulungu (CE), que tendo contratado serviço por km/rodado, não o fez corretamente com a devida aferição e conferência.

"No caso deste relatório sobre o Pregão 34/2016, não há pagamento por km/rodado e sim por veículo locado por turno. Assim não procede a alegação de descumprimento de Acórdão do TCU, uma vez que não guarda similaridade dom o caso em debate.

"Para que se deixe transparente, a Administração optou pela locação diária de veículo com motorista e quilometragem livre para realizar o transporte escolar.

“Em análise mais apurada e visando a melhor utilização do recurso, a área de planejamento percebeu que em alguns casos seria o veículo contratado seria utilizado em apenas um turno e outros em três turnos e ao final pela metodologia de pagamento de diárias comum ao mercado, se pagaria a mais pela utilização de apenas um turno de serviço. Visto isso a administração por seu poder discricionário optou em realizar o pagamento e contratação por turnos, dividindo aritmeticamente o valor da diária comum ao mercado de acordo com o tipo de veículo por 03 (três) que se referem aos turnos do serviço de Transporte Escolar (manhã, tarde e noite).

“Desta maneira a administração buscou forma mais eficiente de contratação com menos custo para a fiscalização e garantido o pagamento proporcional apenas ao tempo realmente depreendido do serviço. E tudo isso sem descumprir orientação do TCU e sem qualquer prejuízo.”

b) Pesquisa de preço junto às próprias empresas licitantes:

“(...) A pesquisa de mercado é feita em primeiro tempo lançando mão das empresas previamente cadastradas no cadastro de fornecedores do município o CRC. Neste caso em debate todas as pesquisadas eram à época. Além disso há sempre as que pesquisadas não respondem. O relatório faz parecer que as empresas para pesquisa foram escolhidas sem critério, o que não é verdade.

“O relatório ainda dá a entender que a administração condicionou a cotação à participação de empresas, o que não é verdade, e a falta de experiência da auditoria com a praxe em licitação real não deixa perceber que no mercado ocorre justamente o contrário. Assim quando se pede orçamento para qualquer empresa, esta torna-se previamente conhecedora da intenção da administração em licitar, e assim é quase certo que esta venha a participar. O pedido de orçamento funciona como publicidade do certame. Seria de estranhar o contrário, qual licitante não tem o interesse de participar de licitações.

“Em suma, a coleta de preços junto a fornecedores do mercado regional não invalida a pesquisa de mercado, ou permite qualquer hipótese de falha, uma vez que cumpre a Lei e as orientações do TCU.

“Para além, é importante salientar que os preços independentemente de quem os tenha orçado, estão dentro do preço de mercado. Considerando assim o preço praticado na região circunvizinha.

Item	**Preço registrado no Pregão 34/2016**	**ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N° 04/2018-SEGOV/MA PROCESSO N° 275704/2017 – SEGOV/MA PREGÃO N° 12/2017 – SEGOV/MA – D.O. 21.04.2018.**	**Extrato parcial de registro e preços n° I/2018-SLC/DL/SEADPREV/PI Processo Administrativo nº AA.002.1.000171/17-02 DL/SEADPREV Modalidade: Pregão sob forma eletrônica nº 27/2017-DL/SEADPREV/PI – DOE 09, 12.01.2018.**

Micro Ônibus	R$ 290,00 turno	R$ 343, 34 * turno (R$ 1030,00 diária)	R$ 2193,55 * turno (R$ 731,18 diária)
Van	R$ 210,00 turno	R$ 270,00 * turno (R$ 810,00 diária)	---
Ônibus	R$ 490,00 turno	R$ 490,00 * turno (R$ 1470,00 diária)	R$ 640,62 * turno (R$ 1921,88 diária)

"Como se comprova o preço orçado corresponde à realidade de mercado em comparação com outras contratações do mesmo objeto.

"A mera alegação de limitação de pesquisa de mercado não ocasiona qualquer conduto vedada.

"Cabe ressaltar ainda a vantajosidade da contratação visto que no ano de 2018 ainda se pratica o mesmo preço de 2016, mais baixo que a média praticada hoje, não se podendo alegar qualquer prejuízo."

c) Inexistência de composição analítica dos preços:

" (...) Trata-se de objeto simples, locação de veículo com motorista e combustível. A manutenção e encargos são inerentes ao objeto.

"A divisão do objeto por turno se configura na menos unidade possível para a execução dos serviços de acordo como o que determina o art. 15, IV da Lei 8.666/1993. Assim a unidade mínima usual do mercado, que não exige composição de custo, pela ausência de previsão legal, a diária, ainda se divide em três turnos a fim de conseguir maior economia para a administração.

"Mais uma vez quanto aos acórdãos citados, devemos fazer esclarecimento do teor dos mesmos aplicados ao caso em análise.

"O acórdão 1240/2008 Plenário cujo o Ministro Relator é o Exmo. André de Carvalho, versa sobre Concorrência para a construção de terminal de cargas no aeroporto de Porto Alegre – RS, o que pela natureza do objeto, obra de engenharia, exige composição de custos unitários e abertura de planilha de lucros e bonificações o BDI ou LDI.

"O acórdão 1925/2006 Plenário relatado pelo Ministro Augusto Nardes se refere á contratação de serviços de informática. E neste caso ainda corrobora com os autos do Pregão 34/2016, pois o decisum exige apenas o planilhamento dos preços unitários, que no caso em comento foram atendidos cotados item a item, e não de maneira global ou em lote.

"E por fim o já explanado acórdão 265/2010 cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, se refere à Caixa Econômica Federal que pretendia contratar serviços de prestação de mão de obra na área de TI. Neste caso por se tratar de ente da União a CEF se submete à IN 02/2008 do MPOG e à IN 04/2014 da SLTI que versam sobre a forma necessária de planilhamento para composição de custos de pessoal e mão de obra na área de TI. O que não se aplica à

simplicidade do objeto do Pregão nº 34/2016, uma diária de veículo com motorista e combustível, divida por três.

“Assim nem a alegação do relatório faz correspondência ao objeto e nem à jurisprudência que a justificaria. Estando ao contrário do relatado, as exigências de acordo com a Lei, improcedente assim a alegação de inobservância legal.”

d) Relacionamento entre sócios de empresas licitantes:

“(...) Neste caso, é a administração municipal que necessita esclarecimento. O relatório aponta possíveis relações entre empresas, mas sem realizar qualquer conclusão.

“Verdade é que esta observação trazida é impregnada por operação policial de Estado vizinho, que se desdobrou somente neste ano. Assim a suspeita de que alguma relação pessoal entre os sócios pudesse prejudicar o certame, não poderia ter existido à época em que este foi realizado, pois não era possível se saber disto, senão por investigação policial.

“Além disso a mera citação de proximidade não autoriza o impedimento de licitantes em qualquer certame, como já repisou o TCU sobre o tema no Acórdão no 2.341/2011 – Plenário e a jurisprudência mais atualizada a seguir, o que demonstram que é posicionamento antigo e comum ao TCU a não irregularidade da participação de empresas com sócios comuns: (...)

“Assim a participação de empresas com sócios em comum, só seria impedida em: carta convite, dispensa de licitação, vínculo entre a licitante e o responsável pela elaboração de projeto básico ou a contratação de uma empresa para fiscalizar outra. E nenhuma dessas hipóteses ocorreu.

“Em que se pese a análise dos atores delimitados no item do relatório, um representante de uma empresa possua ou já tenha possuído procuração de outra, não corresponde a conduta vedada. Hipóteses que acontecem sempre com várias empresas de representação e escritório de advocacia, uma praxe no mundo licitatório.

“Não encontramos tipificação na conduta de um funcionário já ter tido vínculo com mais de uma empresa em períodos diferentes. Estranho seria um duplo vínculo. Mas não é o caso.

“E por fim não conseguimos identificar o Senhor Miguel Alves Lima como participante do certame, e a qualificação do mesmo no relatório aponta uma passagem pela da administração da Professora Socorro Waquim e vínculo empregatício com licitante, tudo antes do certame. Fatos que não mantém relação com o Pregão 34/2016.

“Tais informações tendem a direcionar a narrativa predeterminada da auditoria para o próprio convencimento da fiscalização, que trouxe consigo certezas de outros lugares a serem comprovadas. E que afasta o controle externo da sua demanda real, os autos.

“Assim se dá margem para qualquer teoria longa e se perde a apuração dos fatos simples: não há qualquer irregularidade no alegado.”

e) Não verificação da capacidade operacional das licitantes:

“(...) Este estranho achado vai de encontro com toda a legislação vigente e toda a jurisprudência do TCU. Onde é indiscutível que as exigências técnicas estão limitadas ao descrito no artigo 30 da Lei 8.666/1993.

“Assim se exigir no certame condições de habilitação não existentes na Lei, tal fato, seria ilegal. O objetivo da Lei ao não permitir tais exigências descabidas é não impedir a participação de qualquer licitante ao certame ampliando assim a competição. Totalmente restritiva, ilegal e improcedente a alegação do relatório.”

Análise do Controle Interno

a) Especificação do objeto de maneira imprecisa: A administração não demonstrou a economicidade na contratação dos serviços com quilometragem livre, não foi apresentada memória de cálculo que comprove que a definição do objeto em turnos era a maneira mais econômica de contratação. Restam as recomendações do TCU para a contratação por quilometragem rodada.

b) Pesquisa de preço junto às próprias empresas licitantes. Embora a administração apresente em sua resposta exemplos de preços praticados na região circunvizinha, não constam exemplos semelhantes nos autos do Processo nº 0928/2016, referente ao PP nº 034/2016, no momento em que a pesquisa de preços deveria ter sido realizada. A pesquisa de preço como constatado, se limitou à cotação junto a três empresas, que, em momento posterior, se tornaram licitantes.

c) Inexistência de composição analítica dos preços. Por mais simples que possa parecer o objeto, deve haver o detalhamento dos custos de maneira precisa conforme art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993.

d) Relacionamentos entre sócios de empresas licitantes. O relacionamento entre sócios é indício de ausência de competitividade no certame.

e) Não verificação da capacidade operacional das licitantes. A administração local acerta em afirmar que a verificação da capacidade operacional não poderia ser exigida como condição de habilitação para participar do certame, no entanto, a verificação da capacidade operacional da empresa vencedora do certame deveria ser realizada antes da assinatura contratual, em momento posterior à habilitação.

2.2.2. Subcontratação indevida dos serviços de transporte escolar.

Fato

Para cumprir o objeto do Contrato nº 029/2017, firmado com a Prefeitura de Timon/MA, a empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes, CNPJ 13.118.835/0001-92) formalizou diversos contratos com proprietários de veículos, abrangendo a correspondente transferência de custos operacionais, tais como abastecimento, manutenção, conservação, remuneração do condutor do veículo, dentre outras, em troca de uma remuneração a título de prestação de serviços.

Segue abaixo trecho de um dos contratos firmados entre a empresa e um proprietário de veículo:

Trecho de contrato entre LC e proprietário de veículo.

1.2 – O veículo será conduzido por motorista indicado pelo (a) locador (a), não sendo exigido que o serviço seja prestado pelo mesmo motorista, devendo o locador, apenas, cumprir com o objeto do contrato.
1.3 – O locador (a) será responsável pela contratação do (a) motorista e todos os seus custos.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DO (A) LOCADOR (A):
2.1 – Disponibilizar e manter veículo em perfeitas condições de uso e em bom estado de conservação, sob pena de justa recusa pelo locatário.
2.2 – Substituir o veículo que se torne inoperante por quaisquer feitos, tais como pane elétrica ou mecânica, abalroamento, incêndio, ou roubo, por outro do mesmo modelo ou similar, desde que em perfeitas condições de uso e segundo os critérios técnicos adequados para o fim a que se sujeita.
2.3 – Arcar com o pagamento de todas as multas e penalidades decorrentes de infrações às leis e regulamentos de trânsito, durante o período em que estiver afetado ao contrato, inclusive multas ou penalidades imputáveis ao LOCADOR (A), por irregularidade na documentação do veículo.
2.4 – A obrigação de guiar o veículo não é personalíssima, sendo de responsabilidade do locador (a), indicar motorista para conduzir o veículo de acordo com CTB, devendo o

Cabe registrar que o modelo não encontra respaldo na legislação, tampouco na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), (Acórdão nº 3378/2012 – Plenário, Acórdão nº 834/2014 – Plenário). No caso do transporte escolar, o TCU determina que os editais dos certames licitatórios vedem a possibilidade de sublocação parcial do objeto (subitem 1.7.3, alínea "g", do Acórdão n° 3.618/2013 - Primeira Câmara).

Mais ainda, a subcontratação do objeto é um dos casos elencados para a rescisão contratual, de acordo com o disposto na alínea "f" do item 12.1 do Contrato nº 029/2017: "12.1 **O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido** na forma dos artigos 78 e 79 da lei 8.666/93, nos casos: (...) f) A **Subcontratação total ou parcial** do seu objeto, a associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado, não admitido previamente pelo Município de Timon; "

Dessa forma, embora não haja amparo legal, pelo contrário, exista impedimento expresso no próprio instrumento contratual, a empresa subcontratou o serviço de transporte escolar prestado ao município de Timon/MA entre os anos de 2017 e 2018. Essa falha acabou acarretando em outros prejuízos descritos a seguir.

a) Motoristas sem vínculo empregatício

De acordo com disposto na Cláusula 9.2.1 do Contrato nº 029/2017, correriam "por conta da Contratada as despesas de seguros, tributos, **encargos trabalhistas e previdenciários** decorrentes do objeto e/ou substituições indicadas pela equipe ou pessoa designada para fiscalização caso detectarem alguma irregularidade no fornecimento"

No entanto, em termos de entrevistas tomados com motoristas e proprietários de veículos verifica-se que os mesmos recebem como pagamentos valores em espécie repassados pelos próprios proprietários dos veículos. A figura abaixo exemplifica a situação:

Termo de Declaração prestada por proprietário de veículo.

no turno da manhã, tarde e noite QUE o abastecimento corre por sua conta QUE o abastecimento é realizado às quartas feiras no posto Cinco Estrelas QUE abastece R$ 200,00 de óleo diesel toda quarta por volta de 50 litros de diesel. QUE a manutenção do veículo também é por sua própria conta, QUE no mês de julho de 2018 realizou revisão no veículo com gasto por volta de R$ 1.000,00 QUE o custo com motorista também é por sua conta e que paga R$ 1.500,00 mensais ao motorista [redacted] QUE o pagamento do motorista é feito em espécie normalmente no início do mês, dia 05. QUE recebe da empresa LC Veículos por volta de 5.000,00 pelo serviço de

Como os motoristas não possuem vínculo empregatício com a empresa LC, e não são pagos pela empresa, a mesma não arca com os encargos trabalhistas e previdenciários regulares à prestação do serviço. Assim, embora a administração local tenha formalizado contrato com a empresa LC acaba tendo suas demandas relativas ao serviço de transporte escolar atendidas por meio de "trabalho informal".

b) Veículos em condições precárias

A partir de inspeção "in-loco" realizada nos veículos que prestam o serviço de transporte escolar a diversos povoados do município de Timon/MA, verificou-se uma série de falhas, como, por exemplo ausência de extintor de incêndio, ausência de estepe, e condições precárias de higiene.

As imagens abaixo exemplificam as situações.

Veículo DJB-5629. Ausência de extintor de incêndio.	Veículo DJB-5629. Más condições de limpeza e conservação.

A tempo, cita-se trecho do Relatório CGU elaborado em 2016 acerca do mesmo serviço de transporte escolar em Timon/MA "A política remuneratória aos subcontratados é consideravelmente restritiva, tendo em vista o baixo valor da diária paga pela Locar Transportes, que deve ser utilizada para abastecimento, manutenção, mecânica, além da remuneração do motorista, inviabilizando melhorias e adaptações nos veículos utilizados no transporte escolar, em especial aquelas decorrentes de obrigações legais; (RDE 201505604)"

Assim, embora as obrigações sejam repassadas aos subcontratados, inclusive no que tange à substituição de veículos, pouco do recurso gasto com o transporte escolar pela administração

local é repassado da empresa LC aos subcontratos, a ponto de existirem veículos em condições precárias de uso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 391/2018 – GAB/SEMED, de 07/12/2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Primeiramente deve se esclarecer que os acórdãos citados mais uma vez não guardam similaridade com a situação real analisada. Vejamos: ACÓRDÃO 3378/2012 – PLENÁRIO (...)

"O acórdão trata de contratação de cooperativa por empresa contratada. A legislação que trata de cooperativas é extensa e específica, não guardando relação com o caso em análise.

"Examinemos agora o acórdão 834/2014 – Plenário do TCU. Por se tratar de tomada de contas especial o acordão em si aponta apenas sanções específicas à unidade administrativa, sem repercutir no ordenamento jurídico. Ainda assim se consegue extrair do voto e sumário passagem do que trata o assunto em tela: O ACÓRDÃO 834/2014 – PLENÁRIO (...)

"Como se vê mais uma vez a jurisprudência que supostamente suportaria os argumentos da auditoria não guardam semelhança com o caso em estudo, pois esta orienta sobre subcontratação total do objeto, caso que não foi constatado nem pelo próprio relatório.

"É importante frisar que nenhum dos acórdãos diz que a subcontratação é proibida como faz parecer o relatório.

"Debatida a jurisprudência apontada, devemos nos debruçar sobre o contrato particular recortado no relatório. Após o fac símile enxertado o relatório cunha, "Cabe registrar que o modelo não encontra respaldo na legislação, tampouco na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), (Acórdão nº 3378/2012 – Plenário, Acórdão nº 834/2014 – Plenário)."

"Realmente o modelo de contrato particular não se encontra na legislação administrativa, pois se refere a uma outra seara, e muito menos poderia ser alvo de qualquer jurisprudência de qualquer tribunal de contas, pois não são os contratos feitos entre empresas e seus prestadores alvo da jurisdição destes.

"Ou seja, intencionalmente para justificar suas convicções tenta o relatório taxar um ato estranho e externo à administração, que foge totalmente de sua competência legal, uma vez que é definitivamente prevento ao estado interferir nas atividades empresariais próprias e pessoais, como fosse desídia da administração. O contrato particular recortado diz respeito às partes e talvez à seara cível ou trabalhista, nem à CGU nem ao direito administrativo, não podendo assim figurar como qualquer evidência contra atos administrativos. Sendo totalmente improcedente a insinuação de irregularidade por parte da administração.

"No ponto seguinte o relatório cita parte do Contrato nº 029/2017 e expressamente diz que este veda subcontratação e por isso há irregularidade para com o contrato e para com a Lei. Vejamos o trecho do contrato e a conclusão da análise:

“Mais ainda, a subcontratação do objeto é um dos casos para a rescisão contratual, de acordo com o disposto na alínea “f” do item 12.1 do Contrato nº 029/2017: “12.1 O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido na forma nos artigos 78 e 79 da lei 8.666/93.nos casos: (…) f) A Subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado, não admitido previamente pelo Município de Timon.”

“Primeiramente se deve ler corretamente o contrato, que diz: 12.1 O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido (…). A possibilidade não é obrigação, assim não descumpre nenhuma obrigação contratual a administração.

“Em análise ainda ao contrato a auditoria omitiu eu seu relatório a integralidade do artigo que transcreve, que vige assim:

“12.1 O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido nos casos:
(…)

“f) A associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado, não admitido previamente pelo Município de Timon:

“f.1) Fica admitida a subcontratação nos termos da Lei Complementar nº 123/2016, desde que devidamente autorizada pela administração.

“f.2) Considera-se subcontratação a entrega de parte, ou todo, objeto do contrato para outra empresa, com delegação de responsabilidade para em seu nome realizar serviços sem a autorização da administração.

“Como se demonstra, a realidade é contrária ao que relatório aponta. O relatório alega sem fundamento que o contrato proíbe subcontratação, quando na verdade este o permite e estabelece regras para tal.

“Só se configuraria uma subcontratação de acordo com o omitido item f.2) do contrato se houvesse contratação de outra pessoa jurídica para figurar da relação, o que é regulado pelo art. 78, VI da Lei 8.666/93.

“Além disso por não se tratar de alegação de subcontratação total, esta nem precisaria ser prevista no edital e contrato como já orientou o TCU:

“A subcontratação parcial dos serviços, ao contrário da subcontratação total, é legalmente admitida (art. 72 da Lei 8.666/93), razão pela qual não requer expressa previsão no edital ou no contrato, bastando que estes instrumentos não a vedem. Acórdão 2198/2015 – Plenário TCU

“Por fim, neste tópico o relatório encerra com a seguinte conclusão:

“Desta forma, embora não haja amparo legal, pelo contrário, exista impedimento expresso no próprio instrumento contratual, a empresa subcontratou o serviço de transporte escolar

prestado ao município de Timon/MA entre os anos de 2017 e 2018. Essa falha acabou acarretando em outros prejuízos descritos a seguir.” (grifos nossos)

“Como se vê, há amparo legal para a subcontratação, não há impedimento no contrato, e portanto não há que se falar em prejuízos, uma vez que não há falhas.

“Assim se torna inócua toda a acusação do relatório, que se baseou apenas em análise superficial e que os achados não procedem.”

a) Motoristas sem vínculo empregatício

“A fiscalização das boas condições trabalhistas e previdenciárias é obrigação da administração que o faz sempre exigindo a regularidade das certidões que a terminam na forma da Lei 8.666/1993.

“Entretanto, não compete senão ao MTE a fiscalização das condições particulares de emprego de qualquer pessoa jurídica de direito privado.

“Uma vez que os serviços vêm sido prestados e a contratada vem atendendo as ocorrências sem desagravo, não se vislumbra qualquer prejuízo.”

“b) Veículos em condições precárias

“A Prefeitura no seu poder de fiscalização verificará as condições do veículo auditado e corrigirá qualquer falha encontradas.

“Outrossim não temos conhecimento nem ingerência dos ganhos dos servidores da empresa contratada o que não impede como aponta o relatório a substituição de veículos e correção de falhas.

“Superada esta demanda pontual, não procedem as alegações de repercussão de outras irregularidades, visto que não foram citados mais nenhum veículo auditado.”

Análise do Controle Interno

A administração local reafirma o fato da subcontratação. Resta o Art. 78, VI da Lei 8.666/93 que veda a subcontratação total ou parcial do objeto e o entendimento do TCU sobre o impedimento da sublocação dos serviços de transporte escolar.

A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, conforme Art. 71, § 2º da Lei 8.666/93.

A administração local não demonstra desejo em alterar o formato da contratação do serviço de transporte escolar. No caso do veículo em específico, não foi enviada documentação que comprove a melhoria nas condições precárias do veículo, nem prova que o mesmo tenha sido substituído por outro em melhores condições.

2.2.3. Superfaturamento de R$ 211.091,87 relativo ao PNATE.

Fato

De acordo com o Contrato nº 029/2017, assinado em 22/02/2017 entre a Prefeitura Municipal de Timon/MA e a empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes), quatro tipos de veículos foram contratados para realizar as rotas do transporte escolar: Utilitário Tipo Van, Utilitário Tipo Minivan, Micro-Ônibus e Ônibus.

Para cada veículo há um valor previsto a ser cobrado por "turno" de utilização, e cada veículo poderia prestar serviço nos turnos da manhã, tarde e/ou noite. Assim. conforme a quantidade de dias letivos de cada mês o valor pago à contratada pode variar, já que são pagos somente os turnos de transporte escolar em dias letivos.

A Locar Transportes formalizou contratos com diversos proprietários de veículos com a correspondente transferência de custos operacionais, tais como abastecimento, manutenção, conservação, remuneração do condutor do veículo, dentre outras, em troca de uma remuneração a título de prestação de serviços.

Em 2017 a contratada disponibilizou 54 (cinquenta e quatro) veículos para atender a demanda no transporte de alunos, sendo a maior parte, 43 (quarenta e três), que corresponde a 79% do total, subcontratados de terceiros. Apenas 11 (onze) veículos estão entre os bens patrimoniais da Locar Transportes. Em 2018 a contratada disponibilizou 56 (cinquenta e seis) veículos para atender a demanda no transporte de alunos, sendo 31 (trinta e um) subcontratados de terceiros (55%).

A empresa recebeu na Conta Corrente nº 77.225-1 da Agência nº 0056-6 do Banco do Nordeste transferências da Prefeitura Municipal de Timon/MA de contas associadas ao FUNDEB e ao PNATE nos montantes de R$ 6.480.162,57 e R$ 585.017,96, respectivamente, conforme repasses abaixo:

Nota Fiscal	Data Da NF	Valor Bruto	Mês ref.	Transferência (R$)	Data	Conta Origem
1835	11/04/2017	632.871,75	mar/17	613.885,60	20/04/2017	FUNDEB
1869	03/05/2017	542.461,50	abr/17	526.187,65	12/05/2017	FUNDEB
1927	06/06/2017	733.278,00	mai/17	711.279,66	08/06/2017	FUNDEB
1981	05/07/2017	632.871,75	jun/17	613.885,60	12/07/2017	FUNDEB
2015	04/08/2017	361.641,00	jul/17	350.791,77	11/08/2017	FUNDEB
2044	04/09/2017	400.170,96	ago/17	388.165,83	15/09/2017	FUNDEB
2043	04/09/2017	169.570,24	ago/17	164.483,13	15/09/2017	PNATE
2042	04/09/2017	123.404,05	ago/17	*		
2093	09/10/2017	632.871,75	set/17	113.885,60	10/10/2017	FUNDEB
				500.000,00	31/10/2017	FUNDEB
2139	13/11/2017	663.008,50	out/17	88.070,72	21/11/2017	PNATE
				555.047,52	11/12/2017	FUNDEB
2192	08/12/2017	632.871,75	nov/17	*		
2210	18/12/2017	361.641,00	dez/17	84.509,02	10/01/2018	PNATE
2264	02/03/2018	433.576,50	fev/18	420.569,20	12/03/2018	FUNDEB
2312	10/04/2018	625.005,00	mar/18	593.754,75	20/04/2018	FUNDEB
2340	08/05/2018	657.900,00	abr/18	638.163,00	11/05/2018	FUNDEB

2390	08/06/2018	732.296,25	mai/18	221.445,68	15/06/2018	FUNDEB
				233.100,71	20/06/2018	FUNDEB
				155.143,07	25/06/2018	PNATE
2421	13/07/018	627.682,50	jun/18	92.812,02	25/07/2018	PNATE
2453	10/08/2018	356.269,00	jul/18	**		
2471	03/09/2018	356.269,00	jul/18	**		
* Nota Fiscal não foi paga com recursos do FUNDEB ou PNATE ** Nota Fiscal sem informação de pagamento FUNDEB: Conta corrente 25.925-x das Agências 2726-x (mar/2017 a ago/2017), 4249-8 (set/2017 a mar/2018) e 3791-5 (abr/2018 a jul/2018)						
Fonte: Prestação de contas do município de Timon(MA)						

Por meio de expediente de confirmação externa nº 201801508-03, a CGU/MA solicitou informações acerca das subcontratações realizadas, tendo a empresa Locar Transportes apresentado, por meio do Ofício nº 63.03-10/2018, em 03/10/2018, uma relação veículos subcontratados para parte das rotas de 2017 e 2018.

A partir da prestação de contas do município, verificou-se uma discrepância entre os valores cobrados pela empresa e os valores repassados aos proprietários dos veículos.

Veículo	**Valor cobrado pela empresa (R$) (A)**	**Valor repassado ao proprietário do veículo (R$) (B)**	**Superfaturamento (R$) C = A - B**
2017			
KLR - 7350	98.294,00	34.776,00	63.518,00
LWB - 9643	98.710,50	49.725,00	48.985,50
LVP - 4137	134.946,00	87.764,40	47.181,60
LOF - 5930	127.449,00	44.289,56	83.159,44
LWA - 0923	134.946,00	35.512,00	99.434,00
MPL - 6238	134.946,00	48.642,75	86.303,25
NIQ - 4945	25.474,50	47.258,40	- 21.783,90
CBR - 5601	67.473,00	44.083,20	23.389,80
J U L - 2044	79.866,00	48.633,00	31.233,00
LWE - 9317	57.834,00	55.264,00	2.570,00
JJZ-7472	67.473,00	34.554,57	32.918,43
CLU - 1118	67.473,00	112.870,00	- 45.397,00
GQY - 7747	67.473,00	22.159,80	45.313,20
GQY - 7747	67.473,00	22.159,16	45.313,84
GQY - 7747	67.473,00	31.022,73	36.450,27
NMP - 3952	79.866,00	53.691,68	26.174,32
KIE - 5836	134.946,00	103.095,00	31.851,00
DJB - 5477	67.473,00	37.442,00	30.031,00
DJB - 5477	67.473,00	37.442,00	30.031,00
KZK - 0615	134.946,00	47.530,00	87.416,00
LVJ - 7869	134.946,00	52.909,18	82.036,82
CLJ - 6057	67.473,00	49.680,00	17.793,00

Veículo	Valor cobrado pela empresa (R$) (A)	Valor repassado ao proprietário do veículo (R$) (B)	Superfaturamento (R$) C = A - B
JJZ - 2507	134.946,00	43.772,40	91.173,60
LVI - 9764	134.946,00	40.827,97	94.118,03
KDS - 5564	134.946,00	27.792,00	107.154,00
MTH - 3777	29.333,50	10.296,00	19.037,50
MTH - 3777	29.333,50	9.152,00	20.181,50
NIB - 4442	17.136,00	7.289,60	9.846,40
NIB - 4442	57.834,00	25.704,00	32.130,00
JUR - 6692	115.787,00	27.560,00	88.227,00
LVV - 7498	25.474,50	46.800,00	- 21.325,50
MUZ - 1823	79.866,00	81.900,00	- 2.034,00
JJQ - 2607	134.946,00	73.710,00	61.236,00
KZK - 0615	134.946,00	47.530,00	87.416,00
LWJ - 1481	57.834,00	34.920,00	22.914,00
LVI -2793	67.473,00	22.770,00	44.703,00
LVI - 2793	67.473,00	13.667,00	53.806,00
NXQ - 3209	39.933,00	16.382,00	23.551,00
NXQ - 3209	39.933,00	21.747,00	18.186,00
NXQ - 3209	39.933,00	17.651,20	22.281,80
LWJ - 9700	57.834,00	47.424,00	10.410,00
LVT - 1189	134.946,00	65.520,00	69.426,00
NMP - 3952	79.866,00	53.691,68	26.174,32
2018			
DBC-6201	32.291,50	21.906,18	10.385,32
JJQ-3047	109.123,00	59.264,40	49.858,60
JJQ-2477	109.123,00	32.326,58	76.796,42
JJQ-4497	76.636,00	16.192,00	60.444,00
MPL-6238	27.905,50	4.692,00	23.213,50
DBC-6201	26.129,00	11.994,95	14.134,05
OGP-5803	43.452,00	31.666,40	11.785,60
CLU-1118	70.805,00	50.740,00	20.065,00
JJQ-2487	38.318,00	9.545,56	28.772,44
JJQ-2487	38.318,00	9.545,56	28.772,44
JJQ-2487	38.318,00	13.204,55	25.113,45
JVW-7069	-	18.212,00	- 18.212,00
DJB-5477	38.318,00	16.984,00	21.334,00
DJB-5477	38.318,00	16.984,00	21.334,00
DBB-2717	76.636,00	20.825,00	55.811,00
LVZ-3202	76.636,00	22.091,72	54.544,28
DTB-1869	70.805,00	22.000,00	48.805,00
DJB-5629	64.974,00	20.412,00	44.562,00
DJB-4602	64.974,00	19.395,58	45.578,42
LVV-7489	6.132,75	22.080,00	- 15.947,25

Veículo	Valor cobrado pela empresa (R$) (A)	Valor repassado ao proprietário do veículo (R$) (B)	Superfaturamento (R$) C = A - B
MUZ-1823	38.454,00	36.960,00	1.494,00
JJQ-2607	64.974,00	34.020,00	30.954,00
LNF-0981	64.974,00	19.044,00	45.930,00
LVV-9627	27.846,00	14.700,00	13.146,00
LWC-5648	32.487,00	9.381,82	23.105,18
LWC-5648	32.487,00	6.418,37	26.068,63
NXQ-3209	19.227,00	7.056,00	12.171,00
NXQ-3209	19.227,00	9.626,40	9.600,60
NXQ-3209	19.227,00	7.526,40	11.700,60
LWJ-9700	27.846,00	22.374,40	5.471,60
		Total:	**2.549.327,10**

Assim, o valor totalizado acima foi repassado à empresa Locar Transportes, que serviu apenas como intermediadora financeira entre a prefeitura de Timon/MA e quem de fato prestou o serviço de transporte escolar no município, os subcontratados, que arcam com todas as despesas de abastecimento, manutenção, mecânica, além da remuneração de motoristas.

Conclui-se que a administração local pagou o valor superfaturado de R$ 2.549.327,10 pelos serviços intermediados pela empresa Locar Transportes, e que a empresa obteve expressiva vantagem financeira com o modelo de negócio escolhido. Apartando o que seria relativo a cada programa proporcionalmente, tem-se R$ 2.338.235,23 relativos ao FUNDEB e R$ 211.091,87 relativos ao PNATE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 391/2018 – GAB/SEMED, de 07/12/2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Neste ponto se deve esclarecer o conceito de superfetamento (sic). Este envolve duas modalidades o sobrepreço e superfaturamento propriamente dito.

"O sobrepreço é detectado quando os valores contratados, unitários ou globais estão acima do preço de mercado. O superfaturamento quando os preços estão compatíveis, mas as quantidades executadas são feitas a menor apesar do pagamento do todo.

"Nenhum dos casos se verifica nos achados.

"A ideia de que importa a forma de como o particular compõe seus preços e gerencia seus custos não é recebida pelo TCU, que atualizou seus entendimentos sobre o tema, vejamos:

"ACÓRDÃO Nº 2420/2013 – TCU – 1ª Câmara
1. Processo TC 008.748/2000-9. (...)

“Já algum tempo o TCU não considera os achados do relatório como irregularidade. Demonstra-se assim a não procedência total das alegações do relato prévio, principalmente por não haver nenhum prejuízo, nenhum sobrepreço ou superfaturamento nos autos examinados.”

Análise do Controle Interno

A administração local não tratou o fato do superfaturamento ser devido à subcontratação do objeto, que é o cerne da questão.

3. Conclusão

Os resultados dos exames revelaram o seguinte:

a) Superfaturamento na contratação dos serviços de transporte escolar no montante de R$ 211.091,87;

b) Ocorrência ilegal de subcontratação no âmbito do transporte escolar; e

c) Irregularidades, falhas e direcionamento observados no PP nº 034/2016..

Ordem de Serviço: 201801508
Município/UF: Timon/MA
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL
Montante de Recursos Financeiros: R$ 178.371.616,30

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10 a 14 de setembro de 2018, no município de Timon/MA, e destinaram-se a examinar a aplicação dos recursos empregados no programa/ação 1284720800E360001 - Educação de qualidade para todos/Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

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.

Os exames visaram verificar a regularidade da execução dos recursos do FUNDEB, pelos gestores do município, contemplados com recursos de complementação da União, num total de R$ 178.371.616,30, em conformidade com os percentuais de, no mínimo, 60% para salários de profissionais da educação e até 40% para manutenção e desenvolvimento do Ensino, em especial quanto à elegibilidade dos gastos, no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de agosto de 2018.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas

ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Direcionamento para a contratação da LC Veículos (CNPJ: 13.118.835/0001-92) para o serviço de Transporte Escolar.

Fato

A partir da análise efetuada no Processo nº 928/2016, referente ao Pregão Presencial nº 034/2016, foram identificadas diversas irregularidades, de modo a direcionar o certame para a contratação da empresa LC, senão vejamos:

a) Especificação do objeto de maneira imprecisa.

De acordo com o item 4 do Termo de Referência (Fls. 06 a 15 do Volume I do Processo nº 928/2016), "o objeto desta contratação é definido por valor do turno em relação ao tipo de veículo utilizado na execução", também constando do TR informações sobre os nomes dos povoados, das escolas assistidas, quantidade e tipo de veículos, quantidade de turnos e quantidade de alunos transportados.

Não obstante, não há informação sobre o itinerário entre povoados, nem sobre a quilometragem desses itinerários. Como consequência, uma rota com itinerário em um turno apenas custaria o mesmo valor independente de quilometragem/itinerário, e um licitante que desconhecesse a região teria dificuldade em concorrer ao certame já que os trajetos entre os povoados seriam desconhecidos.

Consta ainda do Termo de Referência que "para os serviços de Transporte Escolar, seguindo orientações da Controladoria Geral do Município e da Controladoria Geral da União, foi modificada a maneira de quantificação do mesmo. O sistema de quantificação e pagamento por quilometragem se demonstrou frágil, uma vez que não há logística razoável para a apuração de cada rota diariamente por servidor designado" (sic).

A CGU, por meio de Solicitação de Fiscalização nº 201801508-07 questionou sobre a existência de documentação que confirmasse a aludida orientação emitida por ela, tendo a administração local respondido, por meio do Ofício nº 358/2018-GAB/SEMED, de 26/10/2018 que "o Município de Timon compreendeu, da análise do relatório da CGU, que seria necessária mudança quanto à metodologia aplicada para o pagamento do serviço de transporte escolar".

O expediente a que se refere a resposta da Prefeitura é o Relatório de Demandas Externas 201505604[3], que traz no item "2.2.2. Prejuízo na comprovação da capacidade operacional de licitantes. Transferência do acompanhamento dos serviços ao Contratante" o seguinte trecho: "Por fim, a consolidação dos dados referentes à quilometragem das rotas percorridas pelos veículos destinados ao transporte escolar é feita no próprio Setor de Transportes da Administração Local, com o encaminhamento dos controles realizados nas escolas da rede municipal de ensino ao Setor de Transportes, que repassa os dados à Locar para emissão da fatura e posterior pagamento."

[3] Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/8876.pdf, em 01/11/2018.

Portanto, em nenhum momento, a CGU tratou da forma como o objeto devia ser especificado, mas sim a quem cabia a responsabilidade sobre o acompanhamento do serviço.

A propósito da adequada caracterização do objeto, o inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520/2002, prevê que sua definição deve ser precisa, suficiente e clara. O próprio TCU recomenda contratar por km/rodado conforme transcrito: "pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS" (Acórdão TCU nº 8.338/2011 – Primeira Câmara)

A administração local compreendeu erroneamente o fato constatado pela CGU em 2015/2016 e deixou de alinhar-se à recomendação do Tribunal de Contas.

b) Pesquisa de preço junto às próprias empresas licitantes.

A Secretaria Municipal de Educação (Semed) encaminhou para a Coordenação Geral de Controle de Licitações Públicas - CGCL, em 29/11/2016, Ofício nº 015/2016 e anexos contendo Termo de Referência e Orçamentos dos cinco (5) itens a serem licitados no PP nº 034/2016 (Fls. 05 a 19 do Volume I do Processo nº 928/2016).

A pesquisa preliminar de preços deu-se a partir de cotações apresentadas pelas empresas C2 Transporte e Locadora Eireli (CNPJ 15.072.752/0001-35), LC Veículos Eireli (CNPJ 13.118.835/0001-92) e TY Jeronimo e Silva (CNPJ 13.804.874/0001-43).

Os valores foram cotados em 17/11/2016, no caso da primeira empresa, e em 18/11/2016, no caso das duas últimas. Abaixo segue resumo dos orçamentos:

Tabela 1: Resumo da Pesquisa de Preços (R$)

Item	C2	TY	LC	Média
1. Van	235,00	241,00	230,00	235,33
2. Minivan	215,00	200,00	210,00	208,33
3. Micro-ônibus	330,00	320,00	340,00	330,00
4. Ônibus	560,00	540,00	550,00	550,00
5. Veículo Adaptado	200,00	210,00	190,00	200,00

Fonte: Processo nº 928/2016, referente ao PP nº 034/2016.

Visto que a administração local baseou sua pesquisa de preço no orçamento a partir de cotações de (03) empresas, por sinal, todas licitantes, ocorreu a ausência de parâmetros confiáveis para a verificação da adequabilidade dos preços.

A esse respeito, a jurisprudência do TCU exige multiplicidade de fontes para pesquisa de preços:

> *Realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em*

conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea "f", e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. **(Acórdão 265/2010 Plenário)**

Realize pesquisa de mercado com fornecedores suficientes, de forma a possibilitar estimativa correta dos valores a serem contratados e a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, conforme disposto nos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.
(Acórdão 2432/2009 Plenário)

Destaque-se, mais uma vez, que, a administração local, realizou pesquisas de preço limitadas às próprias empresas que viriam a concorrer entre si durante a licitação.

c) Inexistência de composição analítica dos preços.

Como o único parâmetro orçado foi a valor do "turno" do transporte escolar, sem nenhum detalhamento, não há como identificar os elementos que compuseram o preço do serviço, por exemplo o custo com o combustível, manutenção de veículo, encargos sociais, impostos, custos com a substituição de veículo, etc., em inobservância ao art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993 e recomendações do TCU, como exemplo: Acórdão 1240/2008 Plenário (Sumário), Acórdão 1925/2006 Plenário (Sumário), Acórdão 265/2010 Plenário.

d) Relacionamentos entre sócios de empresas licitantes.

Foram verificados diversos relacionamentos entre os sócios e ex-sócios das empresas licitantes do PP nº 034/2016, conforme descrito a seguir:

d.1) O sócio da empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes), Sr. Luiz Carlos Magno Silva (CPF 578.882.483-49) é tio de Caroline Venâncio de Sousa Alexandrino (CPF 005.359.913-63), que, por sua vez, é esposa de Carlos Augusto Ribeiro de Alexandrino Filho (CPF 016.113.313-40), sócio da empresa C2 Transporte e Locadora.

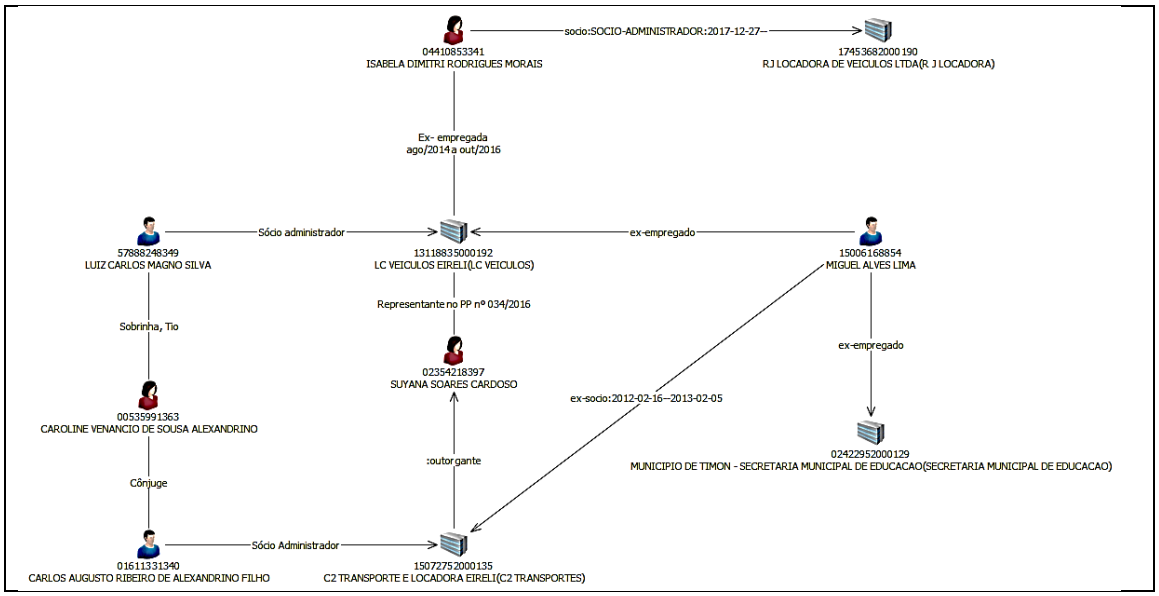
d.2) Suyana Soares Cardoso (CPF 023.542.183-97), representante LC Veículos Eireli (Locar Transportes) no PP nº 034/2016, também possui procuração outorgada por C2 Transporte e Locadora para atuar em licitações.

d.3) Isabela Dimitri Rodrigues Morais (CPF 044.108.533-41), representante da empresa licitante RJ Locadora de Veículos Ltda (CNPJ 17.453.682/0001-90) no PP nº 034/2016 e atualmente sócia-administradora da empresa, foi empregada de LC Veículos Eireli (Locar Transportes) entre os anos de 2014 e 2016.

d.4) Miguel Alves Lima (CPF 150.061.688-54) foi sócio de C2 Transporte e Locadora entre 16/12/2012 e 05/02/2013, empregado da Secretaria Municipal de Educação de Timon/MA no período de 2007 a 2011, e empregado da empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes) no período de 2013 a 2015.

O diagrama abaixo representa graficamente as situações descritas.

Relacionamentos entre sócios e ex-sócios das empresas licitantes.



e) Não verificação da capacidade operacional das licitantes

De acordo com o que consta nos autos do Processo nº 928/2016 referente ao PP nº 034/2016 não foi verificado se as empresas possuíam condições para atendimento do objeto da licitação, fato que permitiu que pessoas jurídicas sem capacidade operacional fossem habilitadas no certame. Senão vejamos:

e.1) A empresa TY Jeronimo e Silva (TY Locações) não contava com nenhum motorista contratado conforme Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) em 2016. Por outro lado, contava somente com três (3) ônibus registrados em sua propriedade conforme consta na base DENATRAN.

e.2) A empresa C2 Transporte e Locadora possui apenas um (1) ônibus registrado em sua propriedade conforme consta na base DENATRAN.

e.3) A empresa LC possuía apenas 18 ônibus em 2016, tanto é que foram subcontratados mais 43 veículos em 2017 e 31 em 2018 para atender à demanda do município de Timon/MA.

Essas foram as empresas que concorreram entre si e foram habilitadas no PP nº 034/2016. Mesmo a empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes), que venceu o certame, não fez constar prova explícita de possuir e registrar em seu patrimônio veículos nas características e quantidades compatíveis com o serviço a ser prestado.

De acordo com o Termo de Referência, para o transporte escolar de alunos estavam previstas 65 rotas, atendidas por 49 veículos, assim, nenhuma das empresas possuía, de fato, capacidade operacional para atender a demanda do transporte escolar do município.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), as compras públicas estão sujeitas a diversos riscos de integridade[4] que senão mitigados podem

[4] Disponível em http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf, em 05/11/2018.

comprometer o processo de aquisição de bens e serviços. Dentre os riscos elencados pela OECD e encontrados no PP nº 034/2016 cita-se a falha na pesquisa de preço (*failure to budget*), ausência de dados precisos sobre composição dos preços (*vendors fail to disclose accurate cost or pricing data in their price proposals, resulting in an increased contract price*) e a ausência de competição entre licitantes (*lack of competition or cases of collusive bidding*).

A administração local deve atentar para a mitigação desses riscos uma vez que comumente estão ligados à ocorrência de desperdício, fraudes e corrupção.

Portanto, considerando o estreito relacionamento entre os licitantes, a especificação do objeto de maneira imprecisa, a pesquisa de preço realizada junto às próprias licitantes, a ausência de composição analítica dos preços e a incapacidade operacional das empresas, fica evidenciado o direcionamento para a contratação da empresa LC Veículos Eireli (CNPJ 13.118.835/0001-92).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 391/2018 – GAB/SEMED, de 07/12/2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

a) Especificação do objeto de maneira imprecisa.

"(...) Neste viés se entendeu que o mais econômico para a administração seria a contratação dos serviços com quilometragem livre. Por isso, não cabe a alegação de que não há informações sobre quilometragem, uma vez que este item não compõe a base de cálculo do serviço.

"Ao contrário do que diz o relatório, o termo de referência e edital são claros sobre quais localidades devem ser atendidas, trazendo as rotas a serem cumpridas logo na página nº 02 do processo nº 0928/2016. Assim não procedendo as alegações de possíveis desconhecimentos.

"É mister se fazer um esclarecimento sobre suposto descumprimento de acórdão do TCU. A recomendação enxertada no relatório preliminar do Acórdão 8.338/2011: "pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS;" tem viés específico e pontual.

"Trata-se de um ajuste entre a empresa FCK Construções, Projetos e Instalações Ltda e a Prefeitura Municipal de Mulungu (CE), que tendo contratado serviço por km/rodado, não o fez corretamente com a devida aferição e conferência.

"No caso deste relatório sobre o Pregão 34/2016, não há pagamento por km/rodado e sim por veículo locado por turno. Assim não procede a alegação de descumprimento de Acórdão do TCU, uma vez que não guarda similaridade dom o caso em debate.

"Para que se deixe transparente, a Administração optou pela locação diária de veículo com motorista e quilometragem livre para realizar o transporte escolar.

“Em análise mais apurada e visando a melhor utilização do recurso, a área de planejamento percebeu que em alguns casos seria o veículo contratado seria utilizado em apenas um turno e outros em três turnos e ao final pela metodologia de pagamento de diárias comum ao mercado, se pagaria a mais pela utilização de apenas um turno de serviço. Visto isso a administração por seu poder discricionário optou em realizar o pagamento e contratação por turnos, dividindo aritmeticamente o valor da diária comum ao mercado de acordo com o tipo de veículo por 03 (três) que se referem aos turnos do serviço de Transporte Escolar (manhã, tarde e noite).

“Desta maneira a administração buscou forma mais eficiente de contratação com menos custo para a fiscalização e garantido o pagamento proporcional apenas ao tempo realmente depreendido do serviço. E tudo isso sem descumprir orientação do TCU e sem qualquer prejuízo.”

b) Pesquisa de preço junto às próprias empresas licitantes:

“ (...) A pesquisa de mercado é feita em primeiro tempo lançando mão das empresas previamente cadastradas no cadastro de fornecedores do município o CRC. Neste caso em debate todas as pesquisadas eram à época. Além disso há sempre as que pesquisadas não respondem. O relatório faz parecer que as empresas para pesquisa foram escolhidas sem critério, o que não é verdade.

“O relatório ainda dá a entender que a administração condicionou a cotação à participação de empresas, o que não é verdade, e a falta de experiência da auditoria com a praxe em licitação real não deixa perceber que no mercado ocorre justamente o contrário. Assim quando se pede orçamento para qualquer empresa, esta torna-se previamente conhecedora da intenção da administração em licitar, e assim é quase certo que esta venha a participar. O pedido de orçamento funciona como publicidade do certame. Seria de estranhar o contrário, qual licitante não tem o interesse de participar de licitações.

“Em suma, a coleta de preços junto a fornecedores do mercado regional não invalida a pesquisa de mercado, ou permite qualquer hipótese de falha, uma vez que cumpre a Lei e as orientações do TCU.

“Para além, é importante salientar que os preços independentemente de quem os tenha orçado, estão dentro do preço de mercado. Considerando assim o preço praticado na região circunvizinha.

Item	**Preço registrado no Pregão 34/2016**	**ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N° 04/2018-SEGOV/MA PROCESSO N° 275704/2017 – SEGOV/MA PREGÃO N° 12/2017 – SEGOV/MA – D.O. 21.04.2018.**	**Extrato parcial de registro e preços n° I/2018-SLC/DL/SEADPREV/PI Processo Administrativo nº AA.002.1.000171/17-02 DL/SEADPREV Modalidade: Pregão sob forma eletrônica nº 27/2017-DL/SEADPREV/PI – DOE 09, 12.01.2018.**

Micro Ônibus	R$ 290,00 turno	R$ 343, 34 * turno (R$ 1030,00 diária)	R$ 2193,55 * turno (R$ 731,18 diária)
Van	R$ 210,00 turno	R$ 270,00 * turno (R$ 810,00 diária)	---
Ônibus	R$ 490,00 turno	R$ 490,00 * turno (R$ 1470,00 diária)	R$ 640,62 * turno (R$ 1921,88 diária)

"Como se comprova o preço orçado corresponde à realidade de mercado em comparação com outras contratações do mesmo objeto.

"A mera alegação de limitação de pesquisa de mercado não ocasiona qualquer conduto vedada.

"Cabe ressaltar ainda a vantajosidade da contratação visto que no ano de 2018 ainda se pratica o mesmo preço de 2016, mais baixo que a média praticada hoje, não se podendo alegar qualquer prejuízo."

c) Inexistência de composição analítica dos preços:

" (...) Trata-se de objeto simples, locação de veículo com motorista e combustível. A manutenção e encargos são inerentes ao objeto.

"A divisão do objeto por turno se configura na menos unidade possível para a execução dos serviços de acordo como o que determina o art. 15, IV da Lei 8.666/1993. Assim a unidade mínima usual do mercado, que não exige composição de custo, pela ausência de previsão legal, a diária, ainda se divide em três turnos a fim de conseguir maior economia para a administração.

"Mais uma vez quanto aos acórdãos citados, devemos fazer esclarecimento do teor dos mesmos aplicados ao caso em análise.

"O acórdão 1240/2008 Plenário cujo o Ministro Relator é o Exmo. André de Carvalho, versa sobre Concorrência para a construção de terminal de cargas no aeroporto de Porto Alegre – RS, o que pela natureza do objeto, obra de engenharia, exige composição de custos unitários e abertura de planilha de lucros e bonificações o BDI ou LDI.

"O acórdão 1925/2006 Plenário relatado pelo Ministro Augusto Nardes se refere á contratação de serviços de informática. E neste caso ainda corrobora com os autos do Pregão 34/2016, pois o decisum exige apenas o planilhamento dos preços unitários, que no caso em comento foram atendidos cotados item a item, e não de maneira global ou em lote.

"E por fim o já explanado acórdão 265/2010 cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, se refere à Caixa Econômica Federal que pretendia contratar serviços de prestação de mão de obra na área de TI. Neste caso por se tratar de ente da União a CEF se submete à IN 02/2008 do MPOG e à IN 04/2014 da SLTI que versam sobre a forma necessária de planilhamento para composição de custos de pessoal e mão de obra na área de TI. O que não se aplica à

simplicidade do objeto do Pregão nº 34/2016, uma diária de veículo com motorista e combustível, divida por três.

“Assim nem a alegação do relatório faz correspondência ao objeto e nem à jurisprudência que a justificaria. Estando ao contrário do relatado, as exigências de acordo com a Lei, improcedente assim a alegação de inobservância legal.”

d) Relacionamento entre sócios de empresas licitantes:

“(...) Neste caso, é a administração municipal que necessita esclarecimento. O relatório aponta possíveis relações entre empresas, mas sem realizar qualquer conclusão.

“Verdade é que esta observação trazida é impregnada por operação policial de Estado vizinho, que se desdobrou somente neste ano. Assim a suspeita de que alguma relação pessoal entre os sócios pudesse prejudicar o certame, não poderia ter existido à época em que este foi realizado, pois não era possível se saber disto, senão por investigação policial.

“Além disso a mera citação de proximidade não autoriza o impedimento de licitantes em qualquer certame, como já repisou o TCU sobre o tema no Acórdão no 2.341/2011 – Plenário e a jurisprudência mais atualizada a seguir, o que demonstram que é posicionamento antigo e comum ao TCU a não irregularidade da participação de empresas com sócios comuns: (...)

“Assim a participação de empresas com sócios em comum, só seria impedida em: carta convite, dispensa de licitação, vínculo entre a licitante e o responsável pela elaboração de projeto básico ou a contratação de uma empresa para fiscalizar outra. E nenhuma dessas hipóteses ocorreu.

“Em que se pese a análise dos atores delimitados no item do relatório, um representante de uma empresa possua ou já tenha possuído procuração de outra, não corresponde a conduta vedada. Hipóteses que acontecem sempre com várias empresas de representação e escritório de advocacia, uma praxe no mundo licitatório.

“Não encontramos tipificação na conduta de um funcionário já ter tido vínculo com mais de uma empresa em períodos diferentes. Estranho seria um duplo vínculo. Mas não é o caso.

“E por fim não conseguimos identificar o Senhor Miguel Alves Lima como participante do certame, e a qualificação do mesmo no relatório aponta uma passagem pela da administração da Professora Socorro Waquim e vínculo empregatício com licitante, tudo antes do certame. Fatos que não mantém relação com o Pregão 34/2016.

“Tais informações tendem a direcionar a narrativa predeterminada da auditoria para o próprio convencimento da fiscalização, que trouxe consigo certezas de outros lugares a serem comprovadas. E que afasta o controle externo da sua demanda real, os autos.

“Assim se dá margem para qualquer teoria longa e se perde a apuração dos fatos simples: não há qualquer irregularidade no alegado.”

e) Não verificação da capacidade operacional das licitantes:

“(...) Este estranho achado vai de encontro com toda a legislação vigente e toda a jurisprudência do TCU. Onde é indiscutível que as exigências técnicas estão limitadas ao descrito no artigo 30 da Lei 8.666/1993.

“Assim se exigir no certame condições de habilitação não existentes na Lei, tal fato, seria ilegal. O objetivo da Lei ao não permitir tais exigências descabidas é não impedir a participação de qualquer licitante ao certame ampliando assim a competição. Totalmente restritiva, ilegal e improcedente a alegação do relatório.”

Análise do Controle Interno

a) Especificação do objeto de maneira imprecisa: A administração não demonstrou a economicidade na contratação dos serviços com quilometragem livre, não foi apresentada memória de cálculo que comprove que a definição do objeto em turnos era a maneira mais econômica de contratação. Restam as recomendações do TCU para a contratação por quilometragem rodada.

b) Pesquisa de preço junto às próprias empresas licitantes. Embora a administração apresente em sua resposta exemplos de preços praticados na região circunvizinha, não constam exemplos semelhantes nos autos do Processo nº 0928/2016, referente ao PP nº 034/2016, no momento em que a pesquisa de preços deveria ter sido realizada. A pesquisa de preço como constatado, se limitou à cotação junto a três empresas, que, em momento posterior, se tornaram licitantes.

c) Inexistência de composição analítica dos preços. Por mais simples que possa parecer o objeto, deve haver o detalhamento dos custos de maneira precisa conforme art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993.

d) Relacionamentos entre sócios de empresas licitantes. O relacionamento entre sócios é indício de ausência de competitividade no certame.

e) Não verificação da capacidade operacional das licitantes. A administração local acerta em afirmar que a verificação da capacidade operacional não poderia ser exigida como condição de habilitação para participar do certame, no entanto, a verificação da capacidade operacional da empresa vencedora do certame deveria ser realizada antes da assinatura contratual, em momento posterior à habilitação.

2.2.2. Subcontratação de serviços no Transporte Escolar.

Fato

Para cumprir o objeto do Contrato nº 029/2017, firmado com a Prefeitura de Timon/MA, a empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes, CNPJ 13.118.835/0001-92) formalizou diversos contratos com proprietários de veículos, abrangendo a correspondente transferência de custos operacionais, tais como abastecimento, manutenção, conservação, remuneração do condutor do veículo, dentre outras, em troca de uma remuneração a título de prestação de serviços.

Segue abaixo trecho de um dos contratos firmados entre a empresa e um proprietário de veículo:

Trecho de contrato entre LC e proprietário de veículo.

1.2 – O veículo será conduzido por motorista indicado pelo (a) locador (a), não sendo exigido que o serviço seja prestado pelo mesmo motorista, devendo o locador, apenas, cumprir com o objeto do contrato.
1.3 – O locador (a) será responsável pela contratação do (a) motorista e todos os seus custos.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DO (A) LOCADOR (A):
2.1 – Disponibilizar e manter veículo em perfeitas condições de uso e em bom estado de conservação, sob pena de justa recusa pelo locatário.
2.2 – Substituir o veículo que se torne inoperante por quaisquer feitos, tais como pane elétrica ou mecânica, abalroamento, incêndio, ou roubo, por outro do mesmo modelo ou similar, desde que em perfeitas condições de uso e segundo os critérios técnicos adequados para o fim a que se sujeita.
2.3 – Arcar com o pagamento de todas as multas e penalidades decorrentes de infrações às leis e regulamentos de trânsito, durante o período em que estiver afetado ao contrato, inclusive multas ou penalidades imputáveis ao LOCADOR (A), por irregularidade na documentação do veículo.
2.4 – A obrigação de guiar o veículo não é personalíssima, sendo de responsabilidade do locador (a), indicar motorista para conduzir o veículo de acordo com CTB, devendo o

Cabe registrar que o modelo não encontra respaldo na legislação, tampouco na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), (Acórdão nº 3378/2012 – Plenário, Acórdão nº 834/2014 – Plenário). No caso do transporte escolar, o TCU determina que os editais dos certames licitatórios vedem a possibilidade de sublocação parcial do objeto (subitem 1.7.3, alínea "g", do Acórdão n° 3.618/2013 - Primeira Câmara).

Mais ainda, a subcontratação do objeto é um dos casos elencados para a rescisão contratual, de acordo com o disposto na alínea "f" do item 12.1 do Contrato nº 029/2017: "12.1 **O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido** na forma dos artigos 78 e 79 da lei 8.666/93, nos casos: (...) f) A **Subcontratação total ou parcial** do seu objeto, a associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado, não admitido previamente pelo Município de Timon; "

Dessa forma, embora não haja amparo legal, pelo contrário, exista impedimento expresso no próprio instrumento contratual, a empresa subcontratou o serviço de transporte escolar prestado ao município de Timon/MA entre os anos de 2017 e 2018. Essa falha acabou acarretando em outros prejuízos descritos a seguir.

a) Motoristas sem vínculo empregatício

De acordo com disposto na Cláusula 9.2.1 do Contrato nº 029/2017, correriam "por conta da Contratada as despesas de seguros, tributos, **encargos trabalhistas e previdenciários** decorrentes do objeto e/ou substituições indicadas pela equipe ou pessoa designada para fiscalização caso detectarem alguma irregularidade no fornecimento"

No entanto, em termos de entrevistas tomados com motoristas e proprietários de veículos verifica-se que os mesmos recebem como pagamentos valores em espécie repassados pelos próprios proprietários dos veículos. A figura abaixo exemplifica a situação:

Termo de Declaração prestada por proprietário de veículo.

no turno da manhã, tarde e noite QUE o abastecimento corre por sua conta QUE o abastecimento é realizado às quartas feiras no posto Cinco Estrelas QUE abastece R$ 200,00 de óleo diesel toda quarta por volta de 50 litros de diesel. QUE a manutenção do veículo também é por sua própria conta, QUE no mês de julho de 2018 realizou revisão no veículo com gasto por volta de R$ 1.000,00 QUE o custo com motorista também é por sua conta e que paga R$ 1.500,00 mensais ao motorista [redacted] QUE o pagamento do motorista é feito em espécie normalmente no início do mês, dia 05. QUE recebe da empresa LC Veículos por volta de 5.000,00 pelo serviço de

Como os motoristas não possuem vínculo empregatício com a empresa LC, e não são pagos pela empresa, a mesma não arca com os encargos trabalhistas e previdenciários regulares à prestação do serviço. Assim, embora a administração local tenha formalizado contrato com a empresa LC acaba tendo suas demandas relativas ao serviço de transporte escolar atendidas por meio de "trabalho informal".

b) Veículos em condições precárias

A partir de inspeção "in-loco" realizada nos veículos que prestam o serviço de transporte escolar a diversos povoados do município de Timon/MA, verificou-se uma série de falhas, como, por exemplo ausência de extintor de incêndio, ausência de estepe, e condições precárias de higiene.

As imagens abaixo exemplificam as situações.

Veículo DJB-5629. Ausência de extintor de incêndio.	Veículo DJB-5629. Más condições de limpeza e conservação.

A tempo, cita-se trecho do Relatório CGU elaborado em 2016 acerca do mesmo serviço de transporte escolar em Timon/MA "A política remuneratória aos subcontratados é consideravelmente restritiva, tendo em vista o baixo valor da diária paga pela Locar Transportes, que deve ser utilizada para abastecimento, manutenção, mecânica, além da remuneração do motorista, inviabilizando melhorias e adaptações nos veículos utilizados no transporte escolar, em especial aquelas decorrentes de obrigações legais; (RDE 201505604)"

Assim, embora as obrigações sejam repassadas aos subcontratados, inclusive no que tange à substituição de veículos, pouco do recurso gasto com o transporte escolar pela administração

local é repassado da empresa LC aos subcontratos, a ponto de existirem veículos em condições precárias de uso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 391/2018 – GAB/SEMED, de 07/12/2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Primeiramente deve se esclarecer que os acórdãos citados mais uma vez não guardam similaridade com a situação real analisada. Vejamos: ACÓRDÃO 3378/2012 – PLENÁRIO (...)

"O acórdão trata de contratação de cooperativa por empresa contratada. A legislação que trata de cooperativas é extensa e específica, não guardando relação com o caso em análise.

"Examinemos agora o acórdão 834/2014 – Plenário do TCU. Por se tratar de tomada de contas especial o acordão em si aponta apenas sanções específicas à unidade administrativa, sem repercutir no ordenamento jurídico. Ainda assim se consegue extrair do voto e sumário passagem do que trata o assunto em tela: O ACÓRDÃO 834/2014 – PLENÁRIO (...)

'Como se vê mais uma vez a jurisprudência que supostamente suportaria os argumentos da auditoria não guardam semelhança com o caso em estudo, pois esta orienta sobre subcontratação total do objeto, caso que não foi constatado nem pelo próprio relatório.

"É importante frisar que nenhum dos acórdãos diz que a subcontratação é proibida como faz parecer o relatório.

"Debatida a jurisprudência apontada, devemos nos debruçar sobre o contrato particular recortado no relatório. Após o fac símile enxertado o relatório cunha, "Cabe registrar que o modelo não encontra respaldo na legislação, tampouco na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), (Acórdão nº 3378/2012 – Plenário, Acórdão nº 834/2014 – Plenário)."

"Realmente o modelo de contrato particular não se encontra na legislação administrativa, pois se refere a uma outra seara, e muito menos poderia ser alvo de qualquer jurisprudência de qualquer tribunal de contas, pois não são os contratos feitos entre empresas e seus prestadores alvo da jurisdição destes.

"Ou seja, intencionalmente para justificar suas convicções tenta o relatório taxar um ato estranho e externo à administração, que foge totalmente de sua competência legal, uma vez que é definitivamente prevento ao estado interferir nas atividades empresariais próprias e pessoais, como fosse desídia da administração. O contrato particular recortado diz respeito às partes e talvez à seara cível ou trabalhista, nem à CGU nem ao direito administrativo, não podendo assim figurar como qualquer evidência contra atos administrativos. Sendo totalmente improcedente a insinuação de irregularidade por parte da administração.

"No ponto seguinte o relatório cita parte do Contrato nº 029/2017 e expressamente diz que este veda subcontratação e por isso há irregularidade para com o contrato e para com a Lei. Vejamos o trecho do contrato e a conclusão da análise:

“Mais ainda, a subcontratação do objeto é um dos casos para a rescisão contratual, de acordo com o disposto na alínea “f” do item 12.1 do Contrato nº 029/2017: “12.1 O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido na forma nos artigos 78 e 79 da lei 8.666/93.nos casos: (…) f) A Subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado, não admitido previamente pelo Município de Timon.”

“Primeiramente se deve ler corretamente o contrato, que diz:12.1 O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido (…). A possibilidade não é obrigação, assim não descumpre nenhuma obrigação contratual a administração.

“Em análise ainda ao contrato a auditoria omitiu eu seu relatório a integralidade do artigo que transcreve, que vige assim:

“12.1 O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido nos casos:
(…)

“f) A associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado, não admitido previamente pelo Município de Timon:

“f.1) Fica admitida a subcontratação nos termos da Lei Complementar nº 123/2016, desde que devidamente autorizada pela administração.

“f.2) Considera-se subcontratação a entrega de parte, ou todo, objeto do contrato para outra empresa, com delegação de responsabilidade para em seu nome realizar serviços sem a autorização da administração.

“Como se demonstra, a realidade é contrária ao que relatório aponta. O relatório alega sem fundamento que o contrato proíbe subcontratação, quando na verdade este o permite e estabelece regras para tal.

“Só se configuraria uma subcontratação de acordo com o omitido item f.2) do contrato se houvesse contratação de outra pessoa jurídica para figurar da relação, o que é regulado pelo art. 78, VI da Lei 8.666/93.

“Além disso por não se tratar de alegação de subcontratação total, esta nem precisaria ser prevista no edital e contrato como já orientou o TCU:

“A subcontratação parcial dos serviços, ao contrário da subcontratação total, é legalmente admitida (art. 72 da Lei 8.666/93), razão pela qual não requer expressa previsão no edital ou no contrato, bastando que estes instrumentos não a vedem. Acórdão 2198/2015 – Plenário TCU

“Por fim, neste tópico o relatório encerra com a seguinte conclusão:

“Desta forma, embora não haja amparo legal, pelo contrário, exista impedimento expresso no próprio instrumento contratual, a empresa subcontratou o serviço de transporte escolar

prestado ao município de Timon/MA entre os anos de 2017 e 2018. Essa falha acabou acarretando em outros prejuízos descritos a seguir." (grifos nossos)

"Como se vê, há amparo legal para a subcontratação, não há impedimento no contrato, e portanto não há que se falar em prejuízos, uma vez que não há falhas.

"Assim se torna inócua toda a acusação do relatório, que se baseou apenas em análise superficial e que os achados não procedem."

a) Motoristas sem vínculo empregatício

"A fiscalização das boas condições trabalhistas e previdenciárias é obrigação da administração que o faz sempre exigindo a regularidade das certidões que a terminam na forma da Lei 8.666/1993.

"Entretanto, não compete senão ao MTE a fiscalização das condições particulares de emprego de qualquer pessoa jurídica de direito privado.

"Uma vez que os serviços vêm sido prestados e a contratada vem atendendo as ocorrências sem desagravo, não se vislumbra qualquer prejuízo."

b) Veículos em condições precárias

"A Prefeitura no seu poder de fiscalização verificará as condições do veículo auditado e corrigirá qualquer falha encontradas.

"Outrossim não temos conhecimento nem ingerência dos ganhos dos servidores da empresa contratada o que não impede como aponta o relatório a substituição de veículos e correção de falhas.

"Superada esta demanda pontual, não procedem as alegações de repercussão de outras irregularidades, visto que não foram citados mais nenhum veículo auditado."

Análise do Controle Interno

A administração local reafirma o fato da subcontratação. Resta o Art. 78, VI da Lei 8.666/93 que veda a subcontratação total ou parcial do objeto e o entendimento do TCU sobre o impedimento da sublocação dos serviços de transporte escolar.

A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, conforme Art. 71, § 2º da Lei 8.666/93.

A administração local não demonstra desejo em alterar o formato da contratação do serviço de transporte escolar. No caso do veículo em específico, não foi enviada documentação que comprove a melhoria nas condições precárias do veículo, nem prova que o mesmo tenha sido substituído por outro em melhores condições.

2.2.3. Superfaturamento de R$ 2.338.235,23 no Transporte Escolar relativos ao FUNDEB.

Fato

De acordo com o Contrato nº 029/2017, assinado em 22/02/2017 entre a Prefeitura Municipal de Timon/MA e a empresa LC Veículos Eireli (Locar Transportes), quatro tipos de veículos foram contratados para realizar as rotas do transporte escolar: Utilitário Tipo Van, Utilitário Tipo Minivan, Micro-Ônibus e Ônibus.

Para cada veículo há um valor previsto a ser cobrado por "turno" de utilização, e cada veículo poderia prestar serviço nos turnos da manhã, tarde e/ou noite. Assim. conforme a quantidade de dias letivos de cada mês o valor pago à contratada pode variar, já que são pagos somente os turnos de transporte escolar em dias letivos.

A Locar Transportes formalizou contratos com diversos proprietários de veículos com a correspondente transferência de custos operacionais, tais como abastecimento, manutenção, conservação, remuneração do condutor do veículo, dentre outras, em troca de uma remuneração a título de prestação de serviços.

Em 2017 a contratada disponibilizou 54 (cinquenta e quatro) veículos para atender a demanda no transporte de alunos, sendo a maior parte, 43 (quarenta e três), que corresponde a 79% do total, subcontratados de terceiros. Apenas 11 (onze) veículos estão entre os bens patrimoniais da Locar Transportes. Em 2018 a contratada disponibilizou 56 (cinquenta e seis) veículos para atender a demanda no transporte de alunos, sendo 31 (trinta e um) subcontratados de terceiros (55%).

A empresa recebeu na Conta Corrente nº 77.225-1 da Agência nº 0056-6 do Banco do Nordeste transferências da Prefeitura Municipal de Timon/MA de contas associadas ao FUNDEB e ao PNATE nos montantes de R$ 6.480.162,57 e R$ 585.017,96, respectivamente, conforme repasses abaixo:

Nota Fiscal	Data Da NF	Valor Bruto	Mês ref.	Transferência (R$)	Data	Conta Origem
1835	11/04/2017	632.871,75	mar/17	613.885,60	20/04/2017	FUNDEB
1869	03/05/2017	542.461,50	abr/17	526.187,65	12/05/2017	FUNDEB
1927	06/06/2017	733.278,00	mai/17	711.279,66	08/06/2017	FUNDEB
1981	05/07/2017	632.871,75	jun/17	613.885,60	12/07/2017	FUNDEB
2015	04/08/2017	361.641,00	jul/17	350.791,77	11/08/2017	FUNDEB
2044	04/09/2017	400.170,96	ago/17	388.165,83	15/09/2017	FUNDEB
2043	04/09/2017	169.570,24	ago/17	164.483,13	15/09/2017	PNATE
2042	04/09/2017	123.404,05	ago/17	*		
2093	09/10/2017	632.871,75	set/17	113.885,60	10/10/2017	FUNDEB
				500.000,00	31/10/2017	FUNDEB
2139	13/11/2017	663.008,50	out/17	88.070,72	21/11/2017	PNATE
				555.047,52	11/12/2017	FUNDEB
2192	08/12/2017	632.871,75	nov/17	*		
2210	18/12/2017	361.641,00	dez/17	84.509,02	10/01/2018	PNATE
2264	02/03/2018	433.576,50	fev/18	420.569,20	12/03/2018	FUNDEB
2312	10/04/2018	625.005,00	mar/18	593.754,75	20/04/2018	FUNDEB

2340	08/05/2018	657.900,00	abr/18	638.163,00	11/05/2018	FUNDEB
2390	08/06/2018	732.296,25	mai/18	221.445,68	15/06/2018	FUNDEB
				233.100,71	20/06/2018	FUNDEB
				155.143,07	25/06/2018	PNATE
2421	13/07/018	627.682,50	jun/18	92.812,02	25/07/2018	PNATE
2453	10/08/2018	356.269,00	jul/18	**		
2471	03/09/2018	356.269,00	jul/18	**		
* Nota Fiscal não foi paga com recursos do FUNDEB ou PNATE ** Nota Fiscal sem informação de pagamento FUNDEB: Conta corrente 25.925-x das Agências 2726-x (mar/2017 a ago/2017), 4249-8 (set/2017 a mar/2018) e 3791-5 (abr/2018 a jul/2018)						
Fonte: Prestação de contas do município de Timon(MA)						

Por meio de expediente de confirmação externa nº 201801508-03, a CGU/MA solicitou informações acerca das subcontratações realizadas, tendo a empresa Locar Transportes apresentado, por meio do Ofício nº 63.03-10/2018, em 03/10/2018, uma relação veículos subcontratados para parte das rotas de 2017 e 2018.

A partir da prestação de contas do município, verificou-se uma discrepância entre os valores cobrados pela empresa e os valores repassados aos proprietários dos veículos.

Veículo	**Valor cobrado pela empresa (R$) (A)**	**Valor repassado ao proprietário do veículo (R$) (B)**	**Superfaturamento (R$) C = A - B**
2017			
KLR - 7350	98.294,00	34.776,00	63.518,00
LWB - 9643	98.710,50	49.725,00	48.985,50
LVP - 4137	134.946,00	87.764,40	47.181,60
LOF - 5930	127.449,00	44.289,56	83.159,44
LWA - 0923	134.946,00	35.512,00	99.434,00
MPL - 6238	134.946,00	48.642,75	86.303,25
NIQ - 4945	25.474,50	47.258,40	- 21.783,90
CBR - 5601	67.473,00	44.083,20	23.389,80
J U L - 2044	79.866,00	48.633,00	31.233,00
LWE - 9317	57.834,00	55.264,00	2.570,00
JJZ-7472	67.473,00	34.554,57	32.918,43
CLU - 1118	67.473,00	112.870,00	- 45.397,00
GQY - 7747	67.473,00	22.159,80	45.313,20
GQY - 7747	67.473,00	22.159,16	45.313,84
GQY - 7747	67.473,00	31.022,73	36.450,27
NMP - 3952	79.866,00	53.691,68	26.174,32
KIE - 5836	134.946,00	103.095,00	31.851,00
DJB - 5477	67.473,00	37.442,00	30.031,00
DJB - 5477	67.473,00	37.442,00	30.031,00
KZK - 0615	134.946,00	47.530,00	87.416,00
LVJ - 7869	134.946,00	52.909,18	82.036,82

Veículo	Valor cobrado pela empresa (R$) (A)	Valor repassado ao proprietário do veículo (R$) (B)	Superfaturamento (R$) C = A - B
CLJ - 6057	67.473,00	49.680,00	17.793,00
JJZ - 2507	134.946,00	43.772,40	91.173,60
LVI - 9764	134.946,00	40.827,97	94.118,03
KDS - 5564	134.946,00	27.792,00	107.154,00
MTH - 3777	29.333,50	10.296,00	19.037,50
MTH - 3777	29.333,50	9.152,00	20.181,50
NIB - 4442	17.136,00	7.289,60	9.846,40
NIB - 4442	57.834,00	25.704,00	32.130,00
JUR - 6692	115.787,00	27.560,00	88.227,00
LVV - 7498	25.474,50	46.800,00	- 21.325,50
MUZ - 1823	79.866,00	81.900,00	- 2.034,00
JJQ - 2607	134.946,00	73.710,00	61.236,00
KZK - 0615	134.946,00	47.530,00	87.416,00
LWJ - 1481	57.834,00	34.920,00	22.914,00
LVI -2793	67.473,00	22.770,00	44.703,00
LVI - 2793	67.473,00	13.667,00	53.806,00
NXQ - 3209	39.933,00	16.382,00	23.551,00
NXQ - 3209	39.933,00	21.747,00	18.186,00
NXQ - 3209	39.933,00	17.651,20	22.281,80
LWJ - 9700	57.834,00	47.424,00	10.410,00
LVT - 1189	134.946,00	65.520,00	69.426,00
NMP - 3952	79.866,00	53.691,68	26.174,32
2018			
DBC-6201	32.291,50	21.906,18	10.385,32
JJQ-3047	109.123,00	59.264,40	49.858,60
JJQ-2477	109.123,00	32.326,58	76.796,42
JJQ-4497	76.636,00	16.192,00	60.444,00
MPL-6238	27.905,50	4.692,00	23.213,50
DBC-6201	26.129,00	11.994,95	14.134,05
OGP-5803	43.452,00	31.666,40	11.785,60
CLU-1118	70.805,00	50.740,00	20.065,00
JJQ-2487	38.318,00	9.545,56	28.772,44
JJQ-2487	38.318,00	9.545,56	28.772,44
JJQ-2487	38.318,00	13.204,55	25.113,45
JVW-7069	-	18.212,00	- 18.212,00
DJB-5477	38.318,00	16.984,00	21.334,00
DJB-5477	38.318,00	16.984,00	21.334,00
DBB-2717	76.636,00	20.825,00	55.811,00
LVZ-3202	76.636,00	22.091,72	54.544,28
DTB-1869	70.805,00	22.000,00	48.805,00
DJB-5629	64.974,00	20.412,00	44.562,00
DJB-4602	64.974,00	19.395,58	45.578,42

Veículo	Valor cobrado pela empresa (R$) (A)	Valor repassado ao proprietário do veículo (R$) (B)	Superfaturamento (R$) C = A - B
LVV-7489	6.132,75	22.080,00	- 15.947,25
MUZ-1823	38.454,00	36.960,00	1.494,00
JJQ-2607	64.974,00	34.020,00	30.954,00
LNF-0981	64.974,00	19.044,00	45.930,00
LVV-9627	27.846,00	14.700,00	13.146,00
LWC-5648	32.487,00	9.381,82	23.105,18
LWC-5648	32.487,00	6.418,37	26.068,63
NXQ-3209	19.227,00	7.056,00	12.171,00
NXQ-3209	19.227,00	9.626,40	9.600,60
NXQ-3209	19.227,00	7.526,40	11.700,60
LWJ-9700	27.846,00	22.374,40	5.471,60
		Total:	**2.549.327,10**

Assim, o valor totalizado acima foi repassado à empresa Locar Transportes, que serviu apenas como intermediadora financeira entre a prefeitura de Timon/MA e quem de fato prestou o serviço de transporte escolar no município, os subcontratados, que arcam com todas as despesas de abastecimento, manutenção, mecânica, além da remuneração de motoristas.

Conclui-se que a administração local pagou o valor superfaturado de R$ 2.549.327,10 pelos serviços intermediados pela empresa Locar Transportes, e que a empresa obteve expressiva vantagem financeira com o modelo de negócio escolhido. Apartando o que seria relativo a cada programa proporcionalmente, tem-se R$ 2.338.235,23 relativos ao FUNDEB e R$ 211.091,87 relativos ao PNATE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 391/2018 – GAB/SEMED, de 07/12/2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Neste ponto se deve esclarecer o conceito de superfetamento (sic). Este envolve duas modalidades o sobrepreço e superfaturamento propriamente dito.

“O sobrepreço é detectado quando os valores contratados, unitários ou globais estão acima do preço de mercado. O superfaturamento quando os preços estão compatíveis, mas as quantidades executadas são feitas a menor apesar do pagamento do todo.

“Nenhum dos casos se verifica nos achados.

“A ideia de que importa a forma de como o particular compõe seus preços e gerencia seus custos não é recebida pelo TCU, que atualizou seus entendimentos sobre o tema, vejamos:

“ACÓRDÃO Nº 2420/2013 – TCU – 1ª Câmara
1. Processo TC 008.748/2000-9. (...)

“Já algum tempo o TCU não considera os achados do relatório como irregularidade. Demonstra-se assim a não procedência total das alegações do relato prévio, principalmente por não haver nenhum prejuízo, nenhum sobrepreço ou superfaturamento nos autos examinados.”

Análise do Controle Interno

A administração local não tratou o fato do superfaturamento ser devido à subcontratação do objeto, que é o cerne da questão.

2.2.4. Inexecução parcial do contrato de terceirização de mão de obra firmado entre a Prefeitura de Timon por intermédio da SEMED e a Empresa MEGA-ON SOLUÇÕES LTDA., causando prejuízo de R$ 914.020,00, no período de março de 2017 a agosto de 2018.

Fato

Em 02/03/2017, o Município de Timon/M, firmou o Contrato nº **30/2017** com a Empresa Mega-On Soluções Ltda. (CNPJ 10.675.963/0001-49), para prestação de serviços de manutenção, apoio administrativo, limpeza e conservação e outros serviços em caráter complementar para atender as demandas da SEMED. Referido contrato, lastreado com dotações do FUNDEB, teve vigência inicial de 12 meses, sendo que em 01/03/2018 houve prorrogação até 02/03/2019, por intermédio do Primeiro Termo Aditivo.

De início vale destacar que o contrato sob comento decorre do Processo 929/2016, referente ao Pregão Presencial nº 009/2017, cujo objeto foi o Registro de Preço para os serviços citados acima com vistas a atender as demandas da Prefeitura Municipal de Timon.

Os serviços contratados pela SEMED para vigência de março de 2017 a março de 2018 possuíam previsão de valor anual de R$ 2.198.330,81 (dois milhões cento e noventa e oito mil trezentos e trinta reais e oitenta e um centavos), para o total 941 postos de trabalho distribuídos em dez categorias (auxiliar administrativo, auxiliar serviços gerais, eletricista, marceneiro, mecânico, motorista, pedreiro, pinto, servente de pedreiro e vigia 24x48), conforme especificado no quadro abaixo.

Postos de trabalho e respectivos valores constantes do Contrato nº 30/2017

Item	Serviços	Quant	Valor Unitário	Valor Total
4	Auxiliar Administrativo	110	R$ 2.253,07	R$ 247.837,70
7	Auxiliar Serviços Gerais	427	R$ 2.253,07	R$ 962.060,89
13	Eletricista	6	R$ 3.608,58	R$ 21.651,48
18	Marceneiro	3	R$ 2.669,00	R$ 8.007,00
19	Mecânico	2	R$ 2.816,34	R$ 5.632,68
21	Motorista	32	R$ 2.788,45	R$ 89.230,40
27	Pedreiro	7	R$ 2.816,34	R$ 19.714,38
28	Pintor	10	R$ 2.816,34	R$ 28.163,40
30	Servente de pedreiro	4	R$ 2.253,07	R$ 9.012,28
33	Vigia 24x48	340	R$ 2.373,59	R$ 807.020,60
Valor total				**R$ 2.198.330,81**

Já os preços contratados para os mesmos postos de trabalho para o período de março de 2018 a março de 2019, de acordo com o Primeiro Termo Aditivo, foram de R$ 2.347.169,35 (dois

milhões trezentos e quarenta e sete mil, cento e sessenta e nove reais e trinta e cinco centavos), conforme tabela abaixo.

Postos de trabalho e respectivos valores constantes do 1º TA do Contrato 30/2017

Item	Cargo	Valor Unt (reajustado)	Qnt (máx.)	Valor Total
4	Auxiliar Administrativo	R$ 2.304,49	110	R$ 253.493,90
7	Auxiliar de Serviços Gerais	R$ 2.304,49	427	R$ 984.017,23
13	Eletricista	R$ 3.623,77	6	R$ 21.742,62
18	Marceneiro	R$ 2.828,94	3	R$ 8.486,82
19	Mecânico	R$ 2.828,94	2	R$ 5.657,88
21	Motorista	R$ 2.803,63	32	R$ 89.716,16
27	Pedreiro	R$ 2.828,94	7	R$ 19.802,58
28	Pintor	R$ 2.828,94	10	R$ 28.289,40
30	Servente de Pedreiro	R$ 2.304,49	4	R$ 9.217,96
33	Vigia 24x48	R$ 2.725,72	340	R$ 926.744,80
Valor Total				R$ 2.347.169,35

A partir de visita "in loco" a dezessete Escolas do Município de Timon, em que foram efetuadas entrevistas com diversos prestadores de serviços contratados pela empresa Mega-On, bem como em decorrência de informações prestadas pela própria servidora responsável pela fiscalização do contrato sob análise, constatou-se que a empresa contratada não forneceu uniformes aos prestadores de serviços junto à SEMED no período de março de 2017 a agosto de 2018.

Foram entrevistados 39 (trinta e nove) empregados contratados pela empresa Mega-On, lotados nas escolas visitadas, sendo que, de forma unânime afirmaram que nesse período de março 2017 a agosto de 2018 não receberam qualquer uniforme/fardamento proveniente da empresa citada.

Ademais, declaração dada a esta CGU (posta a termo) pela servidora do Município de Timon/MA responsável pela fiscalização do contrato ora analisado confirma o fato de que no período citado a empresa não forneceu uniforme a nenhum dos seus contratados que atuam junto à SEMED.

proporcional à quantidade de postos de trabalho ofertados no período QUE em relação ao fardamento, a empresa não forneceu fardamento, QUE enviou oficio em Junho de 2018 requerendo o fardamento QUE a declarante não sabe se a empresa já foi multada pelo não envio do fardamento QUE o contrato iniciou em 2017 mas a empresa não enviou o fardamento QUE não verifica o pagamento de vale transporte pela empresa.

Nada mais havendo e, sendo a expressão da verdade dos fatos, assinam o declarante e os presentes na reunião.

Timon/MA, 14 de setembro de 2018.

Servidores da CGU:

Trecho do Termo de Declaração prestado pela servidora municipal responsável pela fiscalização do contrato da MEGA-ON junto à SEMED.

Aqui vale destacar que uma das obrigações da empresa contratada era fornecer uniformes aos trabalhadores, conforme o Parágrafo 7 do Contrato analisado, c/c o item 9 (Obrigações e Responsabilidade da Contratada) do Termo de Referência (Anexo I) do Edital do Pregão Presencial 09/2017.

Ao se analisar a composição dos custos de cada posto de trabalho, de acordo com a proposta da empresa Mega-On, referente ao Pregão Presencial nº 09/2017, verifica-se que para trinta dos trinta e três postos o custo unitário referente ao uniforme de cada pessoa contratada seria de R$ 70,00 (setenta reais), por mês, sendo que, para os outros três postos (Motorista, Motorista com Periculosidade/Veículo Pesado, Tratorista/Operador de Máquina Pesada) esse custo seria de R$ R$ 50,00 (cinquenta reais), por mês.

Item	**Postos**	**Módulo 3 Insumos diversos***
01	ATENDENTE	70,00
02	AGENTE DE PORTARIA	70,00
03	AGENTE DE PORTARIA NOTURNO	70,00
04	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	70,00
05	AXILIAR DE LABORATÓRIO	70,00
06	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS HOSPITALARES	70,00
07	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	70,00
08	CADASTRADOR	70,00
09	COPEIRO	70,00
10	COVEIRO	70,00
11	CUIDADOR	70,00
12	DIGITARDOR (6 HORAS)	70,00
13	ELETRICISTA	70,00
14	ENCARREGADOR/FISCAL DE SERVIÇOS	70,00

15	GARI/AGENTE DE LIMPEZA PÚBLICA	70,00
16	JARDINEIRO	70,00
17	MAQUEIRO	70,00
18	CARCENEIRO	70,00
19	MECÂNICO	70,00
20	MERENDEIRA	70,00
21	MOTORISTA	50,00
22	MOTORISTA COM PERICULOSIDADE/ VEÍCULO PESADO	50,00
23	OPERADOR DE REPOGRAFIA	70,00
24	OPERADOR DE MICROCOMPUTADOR	70,00
25	OPERADOR DE ROÇADEIRA	70,00
26	OPERADOR DE MÁQUINAS	70,00
27	PEDREIRO	70,00
28	PINTOR	70,00
29	RECEPCIONISTA	70,00
30	SERVENTE (SERVENTE DE PEDREIRO)	70,00
31	TELEFONISTA (6 HORAS)	70,00
32	TRATORISTA/OPERADOR DE MÁQUINA PESADA	50,00
33	VIGIA (24 X 48 HORAS)	70,00

* Módulo de composição do custo mensal para cada posto de trabalho composto especificamente com aquisição de uniforme.

Parte da planilha de composição de custo e formação de preço unitário, referente a "Auxiliar Serviços Gerais"

MEGA ON

PREGÃO PRESENCIAL Nº 009/2017			
PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTO E FORMAÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO			
MÃO DE OBRA VINCULADA À EXECUÇÃO CONTRATUAL (VALOR POR EMPREGADO)			
Dados complementares para composição dos custos referente a mão-de-obra.			
1	Tipo de serviços (mesmo serviço com características distintas)		AUXILIAR SERVIÇOS GERAIS
2	Salário Normativo da Categoria Profissional		R$ 937,00
3	Categoria profissional (vinculada à execução contratual)		AUXILIAR SERVIÇOS GERAIS
4	Data base da categoria (dia/mês/ano)		

MÓDULO 1 – COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO				
	Composição da Remuneração		% Total	Valor (R$)
A	Salário Base (categoria)			R$ 937,00
B	Adicional Periculosidade			
C	Adicional Insalubridade			
D	Adicional Noturno			
E	Hora Noturna Adicional			
F	Adicional de Hora Extra			
G	Outros (Especificar)			
			TOTAL DO MODULO 1	937,00

MÓDULO 2 – BENEFICIOS MENSAIS E DIÁRIOS								
	Benefícios Mensais e Diários							Valor (R$)
A	Transporte	Quantidade:	40	Unitário:	3,30	% de dedução:	6,00%	75,78
B	Auxilio	Quantidade:	0	Unitário:	-	% de dedução:	0,00%	-
C	Assistência Médica e familiar			Unitário:	-	% de dedução:	60,00%	-
D	Auxílio Creche			Unitário:	-	% de ocorrência:	0,00%	-
E	Auxílio Funeral				-	% de ocorrência:	100,00%	-
F	Cesta Básica							-
							TOTAL MÓDULO 2	75,78

MÓDULO 3 – INSUMOS DIVERSOS		
	Insumos Diversos	Valor (R$)
A	Uniformes	70,00
B	Materiais	-
C	Equipamentos	-
D	Equipamentos	-
E	Outros (quando for o caso - especificar e detalhar em planilha a parte)	
	TOTAL MÓDULO 3	70,00

Proc. Nº 929/16
Folha Nº 652
Rubrica

Obs: Valores mensais por empregado (não atribuir essa despesa para o(s) encarregado(s)

Não obstante a isso verificou-se que nesse período (março de 2017 a agosto de 2018) a SEMED de Timon pagou, com recursos do FUNDEB, à empresa Mega-On como se todos os custos/compromissos da empresa tivessem sido cumpridos.

Dessa forma, o quadro a seguir demonstra que os gastos que seriam aplicados na aquisição de uniformes dos terceirizados que atuaram na rede municipal de ensino de Timon nesse período, portanto gastos indevidos, visto que se referem a item contratual não cumprido, totaliza o montante de, pelo menos, R$ 914.020,00 (novecentos e quatorze mil e vinte reais).

Demonstrativo gastos com uniformes faturados e pagos pela SEMED no período março de 2017 a agosto de 2018

Mês de refe rência	Nota fiscal	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	ELETRICISTA	MOTORISTA	VIGIA	SERVENTE	PEDREIRO	PINTOR	MECÂNICO	MARCINEIRO
mar/17	543	370	3	28	310	2	5	6	1	2
abr/17	583	389	3	28	312	4	5	8	1	1
mai/17	610	398	3	28	313	4	5	6	1	1
jun/17	642	399	3	28	314	4	5	6	1	1
jul/17	669	401	3	28	314	4	5	6	1	1
ago/17	714	405	3	29	314	4	5	6	1	1
set/17	732	407	3	29	317	4	5	6	1	1
out/17	791	409	3	29	318	4	7	6	1	1
nov/17	830	409	3	29	317	4	7	6	1	1
dez/17	853	409	3	29	315	4	7	6	1	1
jan/18	870	17	3	10	315	4	7	6	1	1
fev/18	900	374	3	26	312	3	6	5	1	1
mar/18	939	390	3	27	313	2	7	5	1	1
abr/18	952	389	3	27	314	2	7	6		2
mai/18	987	392	3	25	315	2	6	6	1	2
jun/18	1041	387	3	25	310	1	6	5	2	1
jul/18	1092	383	3	28	307	3	6	7	1	2
ago/18	1135	385	3	25	305	3	5	7	1	2
Qtde. de postos de trabalho		6.713	54	478	5.635	58	106	109	18	23
Preço unitário mensal por posto (R$)		**70,00**	**70,00**	**50,00**	**70,00**	**70,00**	**70,00**	**70,00**	**70,00**	**70,00**
Total pago por categoria (R$)		**469.910**	**3.780**	**23.900**	**394.450**	**4.060**	**7.420**	**7.630**	**1.260**	**1.610**
Total pago no período (março de 2017 a agosto 2018)										**914.020**

Vale destacar que a Portaria GAB/SEMED nº 224/2017, de 04 de abril de 2017 designou os servidores Maria José Alves Barbosa Assunção (Mat. 129.102), Rita de Cassia Raphaela de Matos Azevedo (Mat. 129.072) e Liziane do Nascimento Ribeiro (Mat. 913.590) para atuarem como fiscais do contrato, com atribuições de acompanhar a execução e atestar formalmente, nos autos dos processos, as Notas Fiscais e demais documentos relativos às despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Educação relacionado ao Contrato nº 30/2017.

O atesto das notas fiscais foi feito por Rita de Cassia Raphaela de Matos Azevedo conforme se observa no exemplo da nota fiscal abaixo:

Nota Fiscal nª 610, referente ao pagamento

do mês de março 2017 contendo atesto de Rita de Cássia.

Prefeitura do Município de Teresina
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
NOTA FISCAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA - NFSe

Número da Nota: 00000610
Data e Hora de Emissão: 07/06/2017 11:55:20
Código de Verificação: 18fc228f

PRESTADOR DE SERVIÇOS
Nome/Razão Social: MEGA-ON SOLUCOES LTDA ME
CPF/CNPJ: 10.675.963/0001-49 Inscrição Municipal: 102410-8
Endereço: RUA PROFESSOR PIRES GAYOSO, Nº911 - SALA 03 - BAIRRO SAO JOAO - CEP:64046-435
Município: TERESINA UF: PI

TOMADOR DE SERVIÇOS
Nome/Razão Social: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
CPF/CNPJ: 02.422.952/0001-29
Endereço: RUA MARIA CARLOS DA SILVA, NºS/N - BAIRRO CENTRO - CEP:65630-078
Município: TIMON UF: MA E-mail:

DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS
Descrição:
NOTA FISCAL REFERENTE LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA - MÊS DE MAIO 2017.

Tributável	Item	Qtde	Unitário R$	Total R$
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO DE ELETRICISTA	3	3448,58	10.025,74
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO DE MARCENEIRO	1	2649,00	2.649,00
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO DE MECÂNICO	1	2816,34	2.816,34
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO DE PEDREIRO	5	2816,34	14.081,70
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO DE PINTOR	6	2816,34	16.898,04
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO SERVENTE	4	2253,07	9.012,28
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO MOTORISTA	28	2788,45	78.076,60
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO VIGIAS	313	2373,55	742.933,67
SIM	VALOR REFERENTE A FUNÇÃO DE AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	398	2253,07	896.721,86

ATESTO
☐ Aquisição de Materiais
☒ Prestação de Serviço
Timon-MA, 08 / 06 / 17
Assinatura Responsável
Diretora de Recursos Humanos/SEMED
Mat. 129072

PIS (0,0000%):	COFINS (0,0000%):	INSS (11,0000%):	IR (0,0000%):	CSLL (0,0000%):
R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 195.143,88	R$ 0,00	R$ 0,00

VALOR TOTAL DA NOTA = R$ 1.774.035,23

Valor Total das Deduções:	Base de Cálculo:	Alíquota:	Valor do ISS:
R$ 0,00	R$ 1.774.035,23	5,00%	R$ 88701,76

Manifestação da Unidade Examinada

Conforme Ofício nº 392/2018 – GAB/SEMED, de 07/12/2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, quanto aos fatos apontados nesta constatação, manifestou-se da seguinte forma:

“ O Município de Timon, por meio da Secretaria Municipal de Educação, faz o acompanhamento e à fiscalização da execução contratual, com relatórios periódicos de fiscalização e avaliação da execução dos serviços prestados.

“São feitas inspeções para confirmar se a quantidade de empregados nas unidades escolares corresponde ao definido na ordem de serviço e/ou contrato e se há alguma insatisfação e irregularidade na prestação dos serviços;

“De modo geral, é realizada, pelos fiscais nomeados, uma fiscalização com vistas a observar: os resultados alcançados em relação ao contrato, com a verificação dos prazos de execução e

da qualidade demandada; a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida; o "controle mensal de funcionários(as) terceirizados(as)", ou seja, verificar o número de dias e horas trabalhados efetivamente, analisando as folhas de ponto dos(as) empregados(as); e comprovação da regularidade fiscal. Ou seja, a fiscalização do Contrato nº 30/2017 tem um enfoque maior quanto ao resultado da prestação dos serviços.

"A Secretaria Municipal de Educação vem acompanhando o cumprimento das obrigações contratuais por parte da Contratada, com as atuações dos fiscais dentro do previsto na legislação pertinente.

"É importante salientar que, quanto à inconsistência apontada de não fornecimento de uniformes aos trabalhadores, percebe-se que não houve um prejuízo a execução dos serviços (estes não deixaram de ser prestados). Contudo, ante o fato assinalado, a SEMED adotou as medidas cabíveis para sanar a fragilidade, notificando a Empresa Contratada para ressarcimento pelo possível prejuízo sofrido."

Análise do Controle Interno

Mantém-se a constatação, tendo em vista que o Gestor não apresentou argumentos/documentos no sentido de elidir as irregularidades/prejuízos apontados.

2.2.5. Irregularidades e falhas verificadas em licitação: restrição à competitividade do certame, termo de referência impreciso, adoção de critério antieconômico para julgamento das propostas.

Fato

Em relação às licitações promovidas pela prefeitura no âmbito do FUNDEB, observaram-se as irregularidades listadas a seguir.

Pregão Presencial Registro de Preços 003/2017 - aquisição de materiais didáticos e expediente

a) Infração à determinação legal.

De acordo com a ata de abertura da licitação, o pregoeiro, após realizar o credenciamento das empresas participantes e receber os envelopes contendo as Propostas de Preços e a Documentação de Habilitação, suspendeu a sessão e informou aos licitantes que o certame prosseguiria posteriormente, em data e hora a serem confirmados oportunamente. Tal procedimento vai de encontro ao que determina o inciso VII do artigo 4º da Lei 10.520/2002, ou seja, "Aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, **procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório**" (original sem grifo).

Regime Diferenciado de Contratação (RDC) 002/2018 – contratação de serviços de engenharia para reforma, ampliação, adequação e climatização em escolas da rede municipal

a) Inclusão de cláusulas em edital com caráter restritivo à competitividade do certame.

No edital do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) 002/2018, promovido sob a forma de execução presencial e modo de disputa fechado, foi exigida, sem motivação técnica que a justificasse, para fins de habilitação à licitação, que a comprovação de que o técnico-profissional da empresa licitante tivesse executado serviços em quantidades mínimas definidas no edital (item 8.1.4.2.2), em desacordo com o artigo 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

Pregão Presencial Registro de Preços 027/2016 – contratação de serviços destinados à operação de sistema informatizado para gerenciar o abastecimento de combustível e auto-gestão da manutenção da frota de veículos

A análise do edital e termo de referência dessa licitação revelou as lacunas, impropriedades e irregularidades seguintes:

a) Inclusão de cláusulas em edital com caráter restritivo à competitividade do certame.

O edital demandou, no item 1.4, letra "c", para fins de habilitação técnica, que as empresas apresentassem a relação da rede credenciada para fornecimento de combustíveis e para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos, em afronta ao artigo 9º da Lei 10.520/2002 c/c o artigo 3º, § 1º, caput e inciso I, da Lei 8.666/1993. A respeito do tema, a jurisprudência do TCU é no sentido de vedar esse tipo de exigência, como expresso no Acórdão nº 3513/2011 – 1ª Câmara ou no Acórdão nº 2212/2017 – Plenário, que firmou o seguinte entendimento:

"Em certame licitatório para a contratação de serviço de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis, é irregular a exigência de comprovação de rede credenciada na fase de habilitação, porquanto acarreta ônus desnecessário ao licitante e, em consequência, restringe indevidamente a competitividade da licitação"

b) Termo de Referência impreciso.

Foram observadas lacunas no termo de referência da licitação:

b1) não foram definidos os quantitativos estimados para o fornecimento de óleo diesel.

b2) não há especificação da frota de veículos objeto dos serviços. A licitação foi promovida para gerenciamento de toda a frota de veículos da prefeitura de Timon/MA e não especificamente dos veículos que servem ao FUNDEB. Dessa maneira, pondera-se a existência, no rol da frota municipal, de veículos leves, pesados e motocicletas.

b3) o item 2.1.3.1 do termo de referência, que trata a respeito dos detalhes dos serviços contratados e da execução dos serviços, abre a possibilidade de as empresas credenciadas para realizar a manutenção dos veículos usarem peças similares, ou seja, não originais:

- Somente utilizar peças, materiais e acessórios genuínos, originais ou similares, desde que atendidas às recomendações do fabricante do veículo, e não podendo valer-se, em nenhuma hipótese, de itens recondicionados, salvo nos casos excepcionais com autorização por escrito do órgão/ente do Município .
- Fornecer para os veículos do órgão/ente do Município , peças e componentes genuínos, originais ou similares, para toda linha automotiva;

Mas, em função do critério adotado para julgamento das propostas, “menor taxa de administração”, a diferença de preços que existe entre uma peça original e outra similar não foi considerada para efeito de aceitabilidade das propostas dos licitantes. Obviamente, a oficina escolhida para realizar os serviços, dada essa faculdade de escolha, iria optar por usar peças similares de custos mais baixos. Mas essa possível economia não pode ser repassada à Administração.

b4) não há exigência para que fosse realizada pesquisa prévia de preços entre oficinas e postos credenciados, a fim de apurar os menores preços ofertados para o óleo diesel, peças e mão de obra dos serviços.

c) Adoção de critério antieconômico para julgamento da proposta mais vantajosa.

O edital estabeleceu como critério para julgar e classificar as propostas dos licitantes a menor taxa de administração, ou seja, a empresa que ofertasse a menor taxa de administração sobre as despesas que seriam realizadas em razão do fornecimento de combustível e manutenção dos veículos seria a vencedora da licitação. Ressalva-se que, por menor que fosse a taxa cobrada (no caso em tela, 2%), ela seria mais um custo para a Administração, além, obviamente, dos gastos efetivamente despendidos com óleo diesel, peças e mão de obra.

Considerando que a licitação abrangia, além do fornecimento de combustível, a manutenção de veículos, que envolve peças e mão de obra, a prefeitura, ao optar pelo critério da menor taxa de administração para seleção da proposta mais vantajosa, relegou a possibilidade de obter prováveis descontos sobre esses itens. Além disso, ignorou a existência de custos que não estariam visíveis nas propostas dos licitantes. Trata-se da cobrança, pela administradora do cartão, de taxas e comissões dos postos de combustível e das oficinas credenciadas, custos, certamente, repassados pelas empresas nos preços dos serviços e óleo diesel.

A CGU, por meio de confirmação externa, perguntou a duas oficinas e a um posto de combustível se a empresa Link Card Administradora de Benefícios Eireli-ME (CNPJ 12.039.966/0001-11), vencedora da licitação, cobrou alguma taxa ou encargo para cadastramento e/ou em cada fornecimento ou serviço prestado, indiretamente, à prefeitura de Timon/MA.

Uma das oficinas respondeu que a Link Card cobrou taxa de 16% a título de manutenção/administrativa em todos os serviços realizados. A outra oficina afirmou que a operadora do cartão exigiu uma taxa administrativa de 10,90% e, além disso, conforme o faturamento da empresa (oficina), taxas de anuidade, visibilidade e conectividade. O posto de combustível, por sua vez, informou que a Link Card cobra 3,2% em cada venda e o valor mensal de R$ 150,00 pelo aluguel da máquina.

As respostas das empresas confirmam que a principal fonte de remuneração da empresa Link Card não é a taxa de administração de 2% paga pela prefeitura, mas os valores cobrados das empresas credenciadas, cuja repercussão no preço do objeto licitado é ignorada na licitação.

A partir da prestação de contas do FUNDEB, no que diz respeito às despesas com a empresa Link Card, verificou-se que os preços cobrados pelo litro do óleo diesel, em 2017 e 2018, situaram-se acima dos valores médios pesquisados pela Agência Nacional do Petróleo – ANP para Teresina/PI (cidade da empresa que forneceu o combustível) disponíveis em http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa/234-precos/levantamento-de-precos/868-serie-

historica-do-levantamento-de-precos-e-de-margens-de-comercializacao-de-combustiveis, situando-se mais próximos dos valores máximos de revenda, conforme retratado na tabela abaixo, a ratificar o repasse aos preços das taxas cobradas pela operadora do cartão.

Tabela - Comparativo de preços do óleo diesel entre pesquisa ANP e os praticados pela empresa fornecedora em 2017 e 2018

PREÇOS MÉDIOS REVENDA ANP (R$)		PREÇOS COBRADOS PELO POSTO CREDENCIADO (R$)		PREÇOS MÁXIMOS REVENDA ANP (R$)	
2017	**2018**	**2017**	**2018**	**2017**	**2018**
3,199	3,401	3,320	3,675	3,399	3,549
3,200	3,480	3,420	3,742	3,299	3,599
3,100	3,458	3,467	3,868	3,199	3,899
3,069	3,516	3,467	3,712	3,099	3,849
3,028	3,669	3,460	3,691	3,449	3,499
2,982	3,449	3,467		3,499	
2,983	3,445	3,467			
3,106		3,431			
3,219		3,550			
3,209		3,460			
3,313					
3,338					

Fonte: prestação de contas 2017/2018 do FUNDEB de Timon/MA e site ANP

Não foi possível realizar pesquisa de preços em relação às peças e à mão de obra, visto que a descrição das peças e dos serviços é sucinta e sem referências, o que impossibilita a coleta de preços referenciais no mercado, conforme pode ser visualizado abaixo.

Quadro – Descrição das peças sem detalhamento

Estado do Maranhão
Prefeitura Municipal de Timon - PMT
Secretaria Municipal de Educação - SEMED

Timon

ORDEM DE FORNECIMENTO DE MATERIAL / SERVIÇO Nº 0124-A/2018

ITEM	DISCRIMINACAO	UND	QUANT	VL.UNIT	VL.TOTAL
1	Reparo pinça freio dt	und	2	238,00	R$ 476,00
2	óleo de freio dot3	und	3	25,00	R$ 75,00
3	parafuso da pinça freio dt	und	4	54,00	R$ 216,00
4	bucha estabilizadora tras	und	2	25,00	R$ 50,00
5	bucha estabilizadora central	und	2	15,00	R$ 30,00
6	bucha amortecedor tr	und	4	18,00	R$ 72,00
7	vidro lateral	und	4	260,00	R$ 1.040,00
8	pneu 9.00	und	4	1205,00	R$ 4.820,00
9	protetora	und	4	41,00	R$ 164,00
10	camara de ar	und	4	105,00	R$ 420,00
11	grampo 7/8	und	2	70,00	R$ 140,00
12	porca sextavada 7/8	und	4	5,00	R$ 20,00
13	parafuso sextavado	und	1	3,00	R$ 3,00
14	parafuso sextavado 7/16 rosca	und	1	1,00	R$ 1,00

Fonte: prestação de contas 2017/2018 do FUNDEB de Timon/MA

Haja vista que a licitação englobou abastecimento de combustível, prestação de serviços (mão de obra) e fornecimento de peças (similares e originais), o critério de julgamento mais apropriado para escolha da melhor proposta e que asseguraria uma contratação mais

econômica para a Administração, seria ter adotado o maior desconto ofertado sobre o combustível, peças (genuínas e similares), mão de obra e taxa de administração.

d) Ausência de justificativa para adoção do modelo de quarteirização.

Nos autos do processo não há elementos/estudo que demonstrem a maior eficiência no gerenciamento dos serviços e economicidade para a Administração da utilização de quarteirização da manutenção preventiva/corretiva e do fornecimento de combustível em relação ao modelo usual de contrato direto com fornecedores e prestadores de serviço de manutenção veicular.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 392/2018 – GAB/SEMED, de 07 de dezembro, de 2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Pregão Presencial Registro de Preços 003/2017 – aquisição de materiais didáticos e expediente.

"a) Na ata da sessão do dia 13 de julho de 2017 às 9:00h, o pregoeiro suspendeu a sessão, sem prejuízo ao procedimento licitatório, e conforme o instrumento convocatório, neste caso o edital, que contém as instruções que devem ser obedecidas tanto por licitantes como o Administrador Público para reger o certame. O princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório está previsto expressamente no artigo 41 da Lei nº 8.666/93: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada", com isso a Administração se limita a agir submetida às regras estabelecidas previamente no instrumento convocatório.

"Desta forma encontra-se no edital do Pregão Presencial nº 003/2017, no subitem 16.2.2, se não houver tempo suficiente para a finalização da etapa competitiva ou para abertura dos envelopes "Documentação" na mesma sessão, em face do exame da proposta/documentação com as exigências do edital, ou ainda, se os trabalhos não puderem ser concluído e/ou surgirem dúvidas que não possam ser dirimidas de imediato, os motivos serão consignados em atas e a continuação dar-se-á em sessão a ser convocada pelo Pregoeiro.

"Conforme o exposto acima, o pregoeiro justificou na ata da sessão o motivo de não proceder todas as fases do pregão de imediato, em virtude do elevado volume de trabalho e o compromisso com outras licitações em andamento, segundo o Pregoeiro, suspendeu sem prejudicar o certame e andamento do procedimento licitatório. Sendo assim, fica afastada qualquer indício de infração à determinação legal como apontado no relatório.

"Regime Diferenciado de Contratação (RDC) 002/2018 – Contratação de Serviços de engenharia para reforma, ampliação, adequação e climatização em escolas da rede municipal.

"a) O item tem como fundamento a Súmula 263 do TCU: "Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado".

“É neste sentido, que a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre parcelas de maior relevância e de valor significativo. (Acordão 244/2015, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).

“Quanto ao item 8.1.4.3 do edital, 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 n°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 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”.

“Além de ser um mecanismo que visa resguardar o interesse do licitante, nos moldes já aludidos, a exigência de visita técnica visa também dar maior segurança à Administração, uma vez que atenua o risco da ocorrência de extinção precoce do contrato, ou de seu cumprimento irregular sob a justificativa, pelo particular, de que não conhecia todas as peculiaridades relacionadas ao local estipulado para o cumprimento do objeto.

“Sob esse enfoque, o TCU considerações consolidadas sobre a exigência questionada como mostra a jurisprudência mais atual:

“Acórdão 212/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro). Licitação. Habilitação de licitante. Vistoria. Declaração. Responsável técnico. A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.

“Vejamos o que diz o Edital sobre o item:

“8.1.4.3, Declaração da Empresa que visitou os locais onde serão desenvolvidos os serviços para constatar as condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos podendo ser utilizado o modelo apresentado no Anexo VII – Declaração de Visita ao local dos serviços, objeto deste RDC, que deverá ser juntada à Documentação de Habilitação.

“Como vemos o Edital sequer exige a visita técnica como alega o relatório. Exige apenas uma declaração de visita. Esta declaração de visita é feita pela própria licitante sem ingerência de qualquer agente da administração. Portanto não se configura como ‘visita’, uma vez que a

nem isso as licitantes são obrigadas. Estas podem declarar o conhecimento sem de fato conhecê-lo. O que se exige é comprovação de compromisso sem possibilidade de escusa posterior por qualquer descumprimento.

“Assim a exigência de mera declaração de licitante não tem por óbvio caráter restritivo, pois se trata de mera declaração própria, que não depende de outro senão da própria licitante. Ao contrário de visita, que dependendo do procedimento pode sim ser restritivo, o que não foi o caso do certame.

“Desta forma encontra-se no edital do RDC Presencial nº 002/2018, no subitem 8.1.4.2.2, para atendimento à qualificação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu corpo técnico, na data da abertura das propostas, profissional (is) de nível superior ou outro(s) reconhecido(s) pela entidade competente, detentor (es) de atestados (s) de responsabilidade técnica (ART), devidamente registrado (s) na entidade profissional competente 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) ter o(s) profissional(is) executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda da empresa privada, serviços relativos ao descrito no PROJETO BÁSICO (ANEXO XVII), considerando exclusivamente os seguintes itens tecnicamente relevantes. E no subitem 8.1.4.3, Declaração da Empresa que visitou os locais onde serão desenvolvidos os serviços para constatar as condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos podendo ser utilizado o modelo apresentado no Anexo VII – Declaração de Visita ao local dos serviços, objeto deste RDC, que deverá ser juntada à Documentação de Habilitação.

“Ou seja, nem de longe as exigências podem ser indicadas como restritivas tendo em vista a juridicidade acima apontada e unicamente o caráter de averiguar a capacidade técnica da empresa.

“Pregão Presencial Registro de Preços 027/2016 – contratação de serviços destinados à operação de sistema informatizado para gerenciar o abastecimento de combustível e auto-gestão da manutenção da frota de veículos.

“a) Cumpre esclarecer que, bem claro encontra-se no edital item 1.4 letra “c” que: “A empresa vencedora deverá apresentar a relação da rede ...” O edital não exige como condição de participação ou de habilitação no certame, apenas que ao final, após a fases licitatórias a empresa vencedora do certame apresente a sua rede credenciada, o que não é contrário ao Acordão n°3513/2011 – TCU, vez que esse veda a exigência para a habilitação o que não é o caso.

“b) Termo de referência com todas as descrições e condições necessárias para a definição do objeto.

“b.1 e b.2) O objeto licitado é registro de preços de serviços destinados a implantação e operação de sistema informatizado para gerenciar o abastecimento e auto gestão da manutenção, em rede credenciada pela contratada para fornecimento de combustíveis e seus derivados, assim como, lubrificantes, pneus e manutenção preventiva da frota de veículos.

“Esse Pregão com SRP, com base na sua justificativa, é para atender a todos os órgãos do município de Timon/MA, não apenas a frota e a demanda exclusiva do FUNDEB. Objeto não

se trata de aquisição de óleo de diesel, mas sim de um sistema de gerenciamento de abastamento e manutenção de veículos. E para o objeto licitado os valores e quantitativos encontram-se limitando o uso que não foi ultrapassado, conforme consta a declaração do departamento de compras que faz o gerenciamento da ata de SRP do município de Timon/MA.

“b.3) O item em destaque no quadro, corresponde ao item 2.1.4 e não ao item 2.1.3.1. Cabe esclarecer que refere-se à rede de estabelecimentos especializados em serviços técnicos de manutenção de veículos, onde a taxa de administração se aplica da mesma forma para os demais serviços. A administração não tem qualquer prejuízo, vez que somente paga pelo que é utilizado no caso da peça, considerando a condição e o estado que se encontra e mediante preço de mercado e mediante aprovação pelo órgão ou entidade contratante.

“c) A taxa de administração, para gerenciamento de frota e combustível não é critério antieconômico é pratica usual por todos os órgãos da administração pública, inclusive pelo próprio TCU. Mediante pesquisa na internet localizamos um pedido de esclarecimento feito pela empresa pela TICKET SOLUÇÕES HDFGT S/A, ao Edital do Pregão Eletrônico nº. 05/2018 do STF, respondido pelo Pregoeiro Marcello dos Santos Lopes, no qual fazemos o uso para elucidar as questões pontuadas nesse tópico do relatório, por serem correspondentes, vejamos:

Supremo Tribunal Federal
Secretaria de Administração e Finanças
Comissão Permanente de Licitação

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 05/2018

Trata-se de questionamento encaminhado via e-mail, pela TICKET SOLUÇÕES HDFGT S/A, no uso do direito previsto na legislação vigente e nos termos do Edital, interessada em participar do Pregão Eletrônico nº. 05/2018, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva, corretiva e de higienização de veículos por meio de rede própria de estabelecimentos credenciados.

2. O pedido preenche os requisitos legais, pois foi apresentado por meio eletrônico e tempestivamente.

3. A TICKET SOLUÇÕES apresenta os seguintes questionamentos, que já vão acompanhado das respectivas respostas:

1) O STF já utiliza o sistema de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota? Em caso negativo, qual o atual fornecedor e a respectiva taxa de administração?

RESPOSTA: Atualmente, o STF possui 05 contratos com empresas diversas separados por linha de veículo, com critério

RESPOSTA: Atualmente, o STF possui 05 contratos com empresas diversas separados por linha de veículo, com critério de julgamento maior percentual de desconto, para fazer a manutenção da frota de veículos.

2) Sobre o objeto do contrato, **por meio de rede própria de estabelecimentos**, entendemos que o termo ressaltado quer dizer que a Empresa Gerenciadora possui rede de estabelecimentos credenciados para atendimento ao cliente e não que a Empresa Gerenciadora precisa, obrigatoriamente, ser dona de todos os estabelecimentos credenciados. **Estamos corretos?**

RESPOSTA: Exatamente, a empresa contratada atuará como intermediária de pagamento aos estabelecimentos credenciados por esta, cobrando, para tanto, taxa de administração como remuneração dos serviços.

3) Sobre o valor estimado de R$1.144.273,53: Nesse valor já está incluso o percentual máximo de 2,00% de taxa de administração OU é o valor bruto (sem inclusão de taxa de administração)?

RESPOSTA: Esclarecemos que o valor estimado de R$ 1.144.273,53, integra tanto os valores a serem repassados aos estabelecimentos conveniados quanto o valor a ser cobrado do

“Por outro lado cumpre esclarecer que o município adotou o referido modelo por garantir maior eficiência e economicidade, em detrimento de outras possibilidades, como o próprio gerenciamento interno da frota ou a realização de credenciamento entre oficinas, por exemplo; pelo fato de uma única oficina/prestadora de serviços/posto de combustível não seria capaz de atender a demanda; o critério de julgamento é capaz de propiciar a contratação mais vantajosa,

impondo-se a realização de pesquisa de mercado com o intuito de aferir a melhor solução – a exemplo da menor taxa de administração; pela viabilidade técnica e economicamente do parcelamento do objeto em itens distintos (a exemplo do serviço de manutenção e reposição de peças, a aquisição de combustíveis) em face da regra constante no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93, bem como do teor da Súmula nº 247 do TCU, que expressamente consigna que a regra é parcelar objetos distintos em itens diversos, por imperativo de competitividade, salvo se o parcelamento não for vantajoso no viés técnico e/ou econômico, exigindo-se comprovação no processo.

"Ademais, o TCU posicionou-se sobre o assunto, vejamos:

"Por fim, é oportuno observar que o voto do Ministro-relator, condutor do acórdão 120/2018, salientou que a atual jurisprudência do TCU não afasta a possibilidade de os órgãos da Administração Pública aplicarem o modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota. Nestes termos, "não cabe ao TCU, no desempenho de sua missão constitucional de controle externo, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades das unidades jurisdicionadas". Portanto, trata-se de opção discricionária do gestor que permite avaliar a conveniência e a oportunidade da solução a ser adotada, desde que evidenciados motivos legítimos e respeitados os princípios que regem a matéria.

"Sendo assim, a escolha do modelo a ser adotado para a contratação é discricionário para a administração, considerando que o mesmo é o mais vantajoso e mais econômico. Ressalta-se que os valores de combustível são controlados e regulados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP, que regem os custos de mercado."

Análise do Controle Interno

Pregão Presencial Registro de Preços 003/2017 – aquisição de materiais didáticos e expediente.

De fato, a Administração não pode descumprir as normas do edital ao qual se acha vinculado. Mas, por outro lado, as regras editalícias não podem ir de encontro às normas da Lei nº 10.520/2002.

Regime Diferenciado de Contratação (RDC) 002/2018 – Contratação de Serviços de engenharia para reforma, ampliação, adequação e climatização em escolas da rede municipal.

Ressalva-se que a Súmula 263 do TCU, citada na justificativa, faz menção à capacidade técnico-operacional das empresas, e a constatação refere-se à capacidade técnico-profissional. De fato, a jurisprudência mais recente do TCU tem relativizado o mandamento literal do artigo 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Entretanto, o posicionamento dessa Corte de Contas vem de braços dados com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, haja vista que o TCU adverte que a Administração, conforme o caso, deve examinar a natureza do objeto a ser contratado e avaliar se a exigência é realmente necessária para aferição da qualificação técnico-profissional, e, se assim for, deve-se expor as justificativas que a demonstre, de tal sorte a preservar a competitividade da licitação. Nessa esteira, e em consonância com a constatação, enfatiza-se que: i) o objeto da licitação RDC 002/2018 é de natureza simples e

sem qualquer complexidade; ii) nos autos do processo licitatório não há qualquer justificativa para a capacitação técnico-profissional nos moldes exigidos.

No que se refere à parte da constatação referente à visita técnica, registra-se que as informações e explicações do gestor foram suficientes e esclarecem o fato inicialmente apontado.

Pregão Presencial Registro de Preços 027/2016 – contratação de serviços destinados à operação de sistema informatizado para gerenciar o abastecimento de combustível e auto-gestão da manutenção da frota de veículos.

Discorda-se da alegação do gestor de que a exigência da rede credenciada não fora para fins de habilitação, mas após *"as fases licitatórias"*.

A exigência da rede credenciada está inserida no item 1.4 do edital, que se refere à qualificação técnica. O subitem 2.1 (o item 2 trata das Disposições Gerais da Habilitação) do edital da licitação, regrou o seguinte *"(...) Cadastro Único de Fornecedores do Município – CADUF (...) o qual deverá ser apresentado acompanhado dos* ***documentos relacionados nos subitens*** *1.2, alínea "d", 1.3, alínea "a",* ***1.4*** *e 1.5, todos deste Capítulo VI (...)"* (original sem grifo). Tanto é assim (critério de habilitação) que uma empresa entrou com um pedido de impugnação do edital (anexo aos autos do processo) em razão da exigência prévia da rede credenciada. E a posição da pregoeira a respeito da impugnação foi a seguinte: *"(...) Desta forma dizer que a licitante apresente a sua atual rede credenciada de postos e oficinas, nada mais é a demonstração da qualificação técnica que a própria lei exige (...) Sendo assim, serão legítimas cláusulas e condições que possibilitem a escolha da proposta que atendam os interesses da Administração"*.

Resta claro que a rede credenciada deveria ser apresentada previamente e, caso não fosse, a empresa seria inabilitada ou sua proposta desclassificada.
Independente da numeração do item, o fato é que o edital previu a possibilidade de serem utilizadas peças não originais, cujos preços, obviamente, são mais elevados que as similares. A prefeitura não demonstrou que os valores das peças compradas são os de mercado, sejam originais ou similares, até porque a descrição sucinta das peças não permite uma consulta ao mercado.

A respeito do fato de que não houve previsão para a prévia pesquisa de preços, o gestor não se manifestou.

O gestor afirma que a Administração não teve qualquer prejuízo [em ter adotado a quarteirização e adotado o critério de julgamento da licitação a menor taxa de administração], mas não comprovou.

A constatação não se deteve ao fato de a prefeitura ter optado pelo modelo da quarteirização, não entrou nesse mérito, haja vista que essa escolha compete ao gestor, mas centrou na questão do critério adotado [menor taxa de administração] para selecionar a proposta mais vantajosa e no fato de a prefeitura não ter realizado um estudo que comparasse as duas maneiras de contratação.

De fato, como afirmou o gestor, o modelo da quarteirização está sendo adotado por diversos órgãos, inclusive pelo TCU e STF. No tocante a estes dois órgãos, citados pelo gestor na

justificativa, procedeu-se a uma busca na internet. O Pregão Eletrônico 05/2018, promovido pelo STF, cujo critério adotado fora a menor taxa de administração, após questionamentos e pedido de impugnação por parte de empresas licitantes, foi revogada. No lugar desta o STF realizou o Pregão Eletrônico 20/2018, mas o critério adotado para a escolha da proposta foi outra: *"Será declarada vencedora a licitante que apresentar o* ***maior percentual de desconto a ser aplicado sobre o valor de cada serviço executado****, incluindo o valor referente ao fornecimento de peça"* (original sem grifos). Quanto ao TCU, encontrou-se o Pregão Eletrônico 39/2018 (gerenciamento compra combustível), e este também adotou como parâmetro: *"****Ofertada taxa de desconto durante a licitação, na fase de execução contratual essa taxa será aplicada a todos os futuros faturamentos da contratação****, inclusive se o preço, no momento do abastecimento, for promocional"* (original sem grifos). Essas informações estão disponíveis nos endereços: http://www.stf.jus.br/portal/edital/listarEdital.asp?acao=exibirResultado e https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/licitacoes/licitacoes-concluidas/.

Vê-se, portanto, que tanto o TCU quanto o STF adotaram em suas licitações, como critério de seleção da melhor proposta o maior desconto ofertado. Esses dois exemplos, trazidos pelo próprio gestor municipal, reforçam a constatação da CGU de que a formatação da contratação levada a cabo pela prefeitura não foi, sob o ponto de vista da economicidade, a melhor.

2.2.6. Não comprovação da execução dos serviços pela empresa contratada para execução dos serviços. Subcontratação ilegal sem que a economia decorrente da terceirização tenha sido repassada à Administração.

Fato

No âmbito do FUNDEB, com o objetivo de realizar reformas, ampliação, adequação e climatização em treze escolas da rede municipal, foi contratada a empresa GKNR Construções e Projetos Eireli (CNPJ 10.644.645/0001-10), Contrato nº 032/2018, de 16/04/2018, no valor de R$ 4.126.018,38. Até o final de agosto/2018, conforme prestação de contas, a empresa recebeu o montante de R$ 1.018.600,17 pelos serviços executados.

Nos dias 12 e 13 de setembro foram realizadas visitas in loco em oito escolas. Procedeu-se, além do registro fotográfico e conferência física das reformas, a entrevistas com gestores escolares, funcionários e trabalhadores, que no momento da fiscalização estavam trabalhando na escola.

De acordo com as informações colhidas oficialmente junto a essas pessoas, não restou comprovado que os serviços tenham sido efetivamente realizados pela empresa GKNR Construções e Projetos.

Na Escola Tia Carmélia, o mestre de obras, que estava à frente dos serviços no momento da inspeção e trabalha nas reformas desde julho de 2018, não soube informar o nome da empresa responsável pela obra. Ao ser indagado por quem teria sido contratado para realizar os serviços de mestre de obra, respondeu que foi por uma pessoa de nome "Paulinho", e que a empresa executora seria do sr. "Edison". Relatou que no início da obra trabalhavam no local dezoito pessoas, e hoje (12/09/2018), apenas quatro. Respondeu ainda que a pessoa encarregada pelo pagamento dos empregados é o sr. "Paulinho". Inquirido a respeito de quanto receberia pelos serviços, o mestre de obras disse que recebe cerca de R$ 1.500,00 por quinzena, e os pedreiros

recebem por produção. Ressaltou que nenhum operário tem carteira assinada e que não conhece a empresa GKNR Construções e Projetos.

Na Escola Antonio Bispo dos Santos, a gestora (CPF ***.686.643-**), funcionária desde 1992, ao ser indagada a respeito de qual empresa realizou os serviços, respondeu que não saberia informar, mas a pessoa que determinava as ordens no local era o sr. "Edison"

Na Escola Lápis na Mão, no bairro Parque União, o encarregado da segurança da escola, trabalhando nessa função desde julho/2018, titular do CPF ***.706.823-**, ao ser questionado sobre assuntos atinentes à obra da escola, respondeu o seguinte: a) o sr. "Edison", que mora em Timon/MA, na avenida Teresina, era quem pagava e dava as ordens aos trabalhadores; b) havia o pedreiro "João Luís", que é morador de Timon/MA; c) trabalhavam na obra de 15 a 20 pessoas e todas residem em Timon/MA; d) os trabalhadores não vestiam uniforme com identificação de alguma empresa.

No Centro Educacional São Raimundo Nonato, a gestora (CPF ***.752.903-**), desde maio/2017, não soube informar o nome da empresa que realizou os serviços, mas declarou que o mestre de obras se chamava sr. "Chicão" e era funcionário da prefeitura de Timon/MA.

Na Escola Zelina Assunção Silva (povoado Cão Açú), a gestora (CPF ***.559.733-**), desde 2013, declarou que o sr. "José Antonio" era o responsável pela obra e que alguns operários que trabalharam na obra eram do povoado Cão Açú, e outros, da sede de Timon/MA, e que não sabe informar o nome da empresa.

Na Escola Raimunda de Carvalho Sousa, a gestora (CPF ***.361.193-**), desde 2017, ao ser indagada a respeito de qual empresa realizou os serviços na escola, respondeu que havia sido a prefeitura e a secretaria de educação, e as pessoas que orientavam os operários eram os srs. "Edgar" e "Edivar". A gestora também afirmou desconhecer a empresa GKNR Construções e Projetos.

Na Escola Francisco Leônidas de Sousa, a gestora (CPF ***.432.903-**), desde 2012, respondeu que parte dos funcionários da obra era do povoado local.

A CGU também ouviu a engenheira responsável pela fiscalização das reformas nessas escolas, titular do CPF ***.321.003-**. Ao ser inquirida a respeito de com quem tratava nos locais das reformas quando das medições, respondeu que tratou com os encarregados "Edison" e "Chico".

Segundo informações obtidas de pessoas que atuam no ramo da construção em Timon/MA, como o titular do CPF ***.289.503-**, funcionário de uma empresa que presta serviços, também no âmbito do FUNDEB, para a prefeitura de Timon/MA, o sr. "Edison" seria o proprietário da empresa EC Construções Ltda (CNPJ 04.502.272/0001-40), titular do CPF ***.607.403-**.

Conforme dados da prestação de contas do FUNDEB, a EC Construções Ltda realizou serviços de reforma em escola de Timon/MA em 2017, conforme Contrato 108/2016, de 11/08/2016, no valor de R$ 78.357,23, e também foi responsável, em 2015, por realizar os serviços de reformas, adequação e climatização de escolas do município, de acordo com o Contrato 96/2015, de 08/09/2015 (embora o objeto seja o mesmo do Contrato 32/2018, firmado com a empresa GKNR Construções e Projetos, as escolas beneficiadas são outras).

Em consonância com os dados obtidos no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), em 2017 a empresa GKNR Construções e Projetos tinha somente 26 empregados, e nessa relação não há funcionários de nome "Edison", "Edivar", "Edgard" "João Luís", "José Antonio" ou "Paulo". Ressalta-se que a força de trabalho cadastrada no CNIS é bastante modesta em relação aos serviços a que a empresa se propôs a realizar no município, sem levar em consideração a execução de outros contratos firmados com outras entidades públicas e privadas.

A CGU, por meio de confirmação externa (Circularização nº 201801508-01), solicitou à GKNR Construções e Projetos que apresentasse as GFIP correspondentes às guias de recolhimento do INSS e FGTS dos empregados que prestaram os serviços relacionados ao Contrato nº 032/2018. Embora o documento tenha sido entregue pessoalmente na sede da empresa, em Caxias/MA, em 11/09/2018, a empresa não se manifestou.

As informações apuradas indicam que os serviços objeto do Contrato nº 032/2018 não foram executados diretamente pela empresa GKNR Construções e Projetos Ltda., mas por pessoas interpostas, ainda que a subcontratação parcial ou total do objeto, sem consentimento da Administração, fosse motivo para rescisão contratual, conforme cláusula vigésima da avença:

> **CLÁUSULA VIGÉSIMA - DA RESCISÃO**
> O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido:
>
> A Subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado, não admitido previamente pela SEMED.

Além de violar o contrato, tem-se que a utilização informal de pessoas na execução da obra, a qual deveria ser incumbência da empresa contratada, produz uma distorção no preço dos serviços, posto que afeta diretamente os custos diretos e indiretos dos serviços, uma vez que alguns praticamente não existirão, como mobilização/desmobilização, e outros serão bem menores, como pessoal, tributos, encargos trabalhistas e sociais etc. A diferença no preço dos serviços que daí resulta não é repassada para a Administração, uma vez que esta pagou pelos serviços, cujo preço foi aquele estabelecido na licitação e, por conseguinte, no contrato.

Ademais, por afetar o preço final do objeto, essa conduta macula a licitação (Regime Diferenciado de Contratação 002/2018), por violar o princípio constitucional da isonomia, uma vez que as outras empresas que participaram do certame licitatório formularam seus preços com base em regras que não permitiam tamanha flexibilidade na execução dos serviços.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 392/2018 – GAB/SEMED, de 07 de dezembro, de 2018, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação:

" A Secretaria Municipal de Educação, em parceria com a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, faz o acompanhamento e à fiscalização da execução contratual, com relatórios fotográficos e boletins de medições de cada etapa dos serviços.

“São realizadas inspeções in loco para confirmar se os quantitativos dos serviços executados correspondem aos definidos no projeto básico do contrato e se há alguma irregularidade na prestação destes;

“Como bem se observa dos processos analisados por este R. órgão de controle, os serviços executados somente são pagos após a emissão de laudos de medição realizados pela fiscalização, conforme o contrato, ou seja, após sua regular liquidação.

“Em resumo, a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro, depois do fiscal assegurar a execução da obra em absoluta conformidade com o projeto e as especificações técnicas.

“Por fim, apenas para argumentar sobre suposta subcontratação, verifica-se que o edital do RDC Presencial nº 002/2018, fez constar item relatando sobre a sub-rogação de serviços. Além disso, no contrato há ressalva sobre a subcontratação. Desta forma ainda que houvesse subcontratação, parcial ou total do objeto do contrato, esta não pode, por si só, ser tida por irregular, mormente quando o próprio dispositivo contido no edital dispõe expressamente acerca da possibilidade, ainda que excepcional da subcontratação.

“Além disso por não se tratar de alegação de subcontratação total, esta nem precisaria ser prevista no edital e contrato como já orientou o TCU:

“A subcontratação parcial dos serviços, ao contrário da subcontratação total, é legalmente admitida (art. 72 da Lei 8.666/93), razão pela qual não requer expressa previsão no edital ou no contrato, bastando que estes instrumentos não a vedem. Acórdão 2198/2015 – Plenário TCU.

“Outrossim, o art. 72 da Lei 8.666/93 autoriza a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração, a estar expresso, necessariamente, no instrumento convocatório e na minuta do contrato. Portanto, ainda que houvesse subcontratação do objeto, estar-se-ia ao encontro do que dispõe a lei de regência, qual seja, tanto a Lei 8.666/93, quanto a lei do certame, digo o edital do RDC Presencial nº 002/2018, que autoriza expressamente, ainda que em caso excepcional.

“Sem mais para o momento, apresento cordiais votos de respeito e consideração, ao tempo que me disponho para quaisquer informações que julgar necessárias”.

Análise do Controle Interno

O ponto central e mais importante do fato constatado é a questão de não haver comprovação de que os serviços realizados nas escolas de Timon/MA, custeados com recursos do FUNDEB, foram efetivamente realizados pela empresa que venceu a licitação e, portanto, contratada pela prefeitura para tal fim. E, por conseguinte, todas as distorções daí [da execução contratual por outra empresa ou por pessoas físicas ou pela própria prefeitura] decorrentes e que afetam desde a licitação até a contratação, conforme bem explicado na constatação.

A esse respeito e sobre isso o gestor municipal não se manifestou nem juntou prova ou elementos que afastem o fato constatado.

Quanto à subcontratação, tema sobre o qual o gestor mais detidamente se debruçou em sua justificativa, ressalta-se a Cláusula Vigésima – Da Rescisão, letra "f", do Contrato nº 32/2018, que pactuou o seguinte:
"(...) ***O Contrato a ser celebrado poderá ser rescindido****: (...)* ***A Subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do licitante contratado a outrem, cessão ou transferência total ou parcial****, bem como fusão, cisão ou incorporação do licitante contratado****, não admitido previamente pela SEMED****."* (original sem grifo).

E não houve, que se saiba, autorização [da prefeitura ou SEMED] e formalização da subcontratação. Dessa forma, os serviços deveriam ter sido realizados pela empresa contratada.

3. Conclusão

Os resultados dos exames revelaram o seguinte:

a) Inexecução parcial do contrato de terceirização de mão de obra, com prejuízo de R$ 914.020,00;
b) Superfaturamento na contratação dos serviços de transporte escolar no montante de R$ 2.338.235,23;
c) Ocorrência ilegal de subcontratação no âmbito do transporte escolar;
d) Não comprovação da execução dos serviços pela empresa contratada para execução de serviços de reformas e obras. Subcontratação ilegal sem que a economia decorrente da terceirização tenha sido repassada à Administração;
e) Irregularidades, falhas e direcionamento observados em licitações.

Ordem de Serviço: 201801571
Município/UF: Timon/MA
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

O objetivo dos exames era verificar o cumprimento das obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelo MPF e CGU com o BB e a CEF, a fim de se estabelecer medidas operacionais nas citadas instituições financeiras para o cumprimento do disposto no Decreto 7.507/2011 e no Decreto 6.170/07, especialmente quanto aos limites de saque e à obrigação de movimentações financeiras diretamente aos beneficiários finais.

O período dos exames compreendeu o interstício entre 04 de setembro e 31 de dezembro de 2017, abrangendo as movimentações nas contas específicas da Atenção Básica em Saúde (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.008-7) e de Média e Alta Complexidade (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.009-5).

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Dados gerais sobre o escopo dos exames da ordem de serviço de Cumprimento do TAC firmado com Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal e o Ministério Público Federal.

Fato

O objetivo dos exames consistia em verificar se os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), firmados entre o Ministério Público Federal, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Controladoria-Geral da União, com o fim de dar cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 7.507/2011, no tocante a movimentação dos recursos dos blocos de financiamento da Saúde. Especificamente, os trabalhos foram concentrados nos blocos da Atenção Básica em Saúde (ATB) e de Média e Alta Complexidade (MAC), para o exercício de 2017.

Citada Norma salienta que os recursos de cada bloco de financiamento sejam creditados em conta específica aberta em instituições financeiras oficiais, devendo a movimentação desses recursos ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, sendo os mesmos identificados pelos dados bancários (banco, agência e conta corrente), além do CNPJ ou CPF do titular. Uma exceção foi feita para saques para pagamento a pessoas físicas que não possuem conta bancária ou para despesas de pequeno vulto, estas consideradas até R$ 800,00, vedado o seu fracionamento da despesa ou do documento comprobatório.

O objetivo dos TACs foi determinar que a Caixa e o Banco do Brasil implementassem em seus sistemas informatizados tais controles previstos no Decreto supracitado, visto que vinham sendo sistematicamente infringidos pelos gestores públicos municipais. Além disso, esses bancos deveriam dotar seus sistemas de Home Banking, de operações no caixa e de troca de arquivos, de restrições para operação das contas do Fundo Municipal de Saúde, de forma que uma operação de saque, de transferência de recursos ou de pagamento de contas sofressem as seguintes críticas:

a) no caso de saques, limite máximo ser de R$ 800,00 e exigindo a obrigatoriedade de identificação do sacador (agente público autorizado a movimentar a conta);

b) impedir qualquer operação a débito dessas contas, para crédito a fornecedores ou prestadores de serviços, sem a identificação do destinatário por meio do CPF ou CNPJ;

c) bloqueio de transferências dos recursos da conta de um bloco de financiamento para outras contas do próprio ente (ou de outros Entes Federados) que possuam uma das seguintes naturezas jurídicas: Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal (102-3), Órgão Público do Poder Executivo Municipal (103-1), Fundo Público (120-1), Estado ou DF (123-6) ou Município (124-4).

Este bloqueio citado na alínea "c" deve conter as seguintes exceções (para o caso de contas municipais): (i) Transferência Municípios sem Gestão Plena Saúde (contas do FMS); (ii) Transferência para pagamento de tributos retidos; (iii) Pagamento por serviços de pesquisa em saúde (contas do FMS) e; (iv) Pagamento a prestadores públicos de saúde (contas do FMS).

2.1.2. Ausência de identificação do beneficiário final das despesas incorridas à conta da Atenção Básica em Saúde nos meses de setembro a dezembro de 2017.

Fato

A partir da análise dos extratos bancários da conta do Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA referente ao bloco da Atenção Básica em Saúde, referentes ao período objeto dos exames, qual seja de 04 de setembro a 31 de dezembro 2017, constatou-se que houve infringência ao que prescreve o Decreto nº 7.507/2011 e o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público Federal, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Controladoria-Geral da União, no que diz respeito ao compromisso firmado pela Caixa Econômica Federal em não permitir que "***qualquer operação a débito dessas contas, para***

crédito a fornecedores ou prestadores de serviços, sem a identificação do destinatário por meio do CPF ou CNPJ".

O montante dos recursos movimentados em desacordo com a citada Norma e com o TAC no período objeto dos exames foi de R$ 1.741.246,07 (um milhão setecentos e quarenta e um mil duzentos e quarenta e seis reais e sete centavos), conforme a seguir detalhado nos Quadros 01 a 04:

Quadro 01 – Saídas de recursos da conta da Atenção Básica do F.M.S. de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas efetuadas em Setembro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
04/09/2017	ENVIO TED	23.773,37
05/09/2017	ENVIO TED	40.860,50
05/09/2017	ENVIO TED	50.192,40
06/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	700,00
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	54.556,77
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	593,36
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	9.800,00
12/09/2017	DÉBITO AUTORIZADO	66.331,92
12/09/2017	ENVIO TED	13.774,35
12/09/2017	ENVIO TED	32.218,60
12/09/2017	ENVIO TED	5.223,40
12/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	42.439,93
12/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	61.872,17
12/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	6.489,60
14/09/2017	ENVIO TED	41.020,00
15/09/2017	ENVIO TED	20.309,45
15/09/2017	ENVIO TED	4.814,00
15/09/2017	ENVIO TED	6.108,34
15/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	6.448,40
18/09/2017	ENVIO TED	10.778,76
20/09/2017	ENVIO TED	23.345,00
21/09/2017	ENVIO TED	2.491,16
21/09/2017	ENVIO TED	2.721,00
21/09/2017	ENVIO TED	21.636,00
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.999,02
25/09/2017	ENVIO TED	57.746,05
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**608.243,55**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente da Atenção Básica do FMS de Timon/MA no mês de setembro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.008-7).

Quadro 02 – Saídas de recursos da conta da Atenção Básica do F.M.S. de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas efetuadas em Outubro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
03/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	6.631,56
06/10/2017	ENVIO TED	11.180,90
10/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	9.800,00
11/10/2017	DÉBITO AUTORIZADO	68.008,89
11/10/2017	ENVIO TED	7.405,99
11/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	32.399,02
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	6.489,60
17/10/2017	ENVIO TED	5.217,52
17/10/2017	ENVIO TED	11.480,00
18/10/2017	ENVIO TED	18.154,91
18/10/2017	ENVIO TED	16.292,36
18/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	6.448,40

Data	Histórico da Movimentação	Valor
20/10/2017	ENVIO TED	6.950,16
24/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	64.993,94
27/10/2017	ENVIO TED	5.512,00
30/10/2017	ENVIO TED	10.778,76
31/10/2017	ENVIO TED	22.498,42
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**310.242,43**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente da Atenção Básica do FMS de Timon/MA no mês de outubro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.008-7).

Quadro 03 – Saídas de recursos da conta da Atenção Básica do F.M.S. de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas efetuadas em Novembro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
01/11/2017	ENVIO TED	18.878,00
01/11/2017	ENVIO TED	40.102,10
01/11/2017	ENVIO TED	25.096,20
06/11/2017	ENVIO TED	27.726,89
10/11/2017	ENVIO TED	50.944,00
10/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	6.469,32
10/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	560,00
10/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	9.800,00
14/11/2017	ENVIO TED	13.030,75
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	12.262,64
16/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	1.249,50
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	2.998,53
20/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	1.645,73
20/11/2017	ENVIO TED	10.778,76
21/11/2017	ENVIO TED	6.595,40
23/11/2017	ENVIO TED	4.346,30
27/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	65.568,13
28/11/2017	ENVIO TED	60.353,40
29/11/2017	ENVIO TED	40.000,00
30/11/2017	DÉBITO AUTORIZADO	62.028,27
30/11/2017	ENVIO TED	16.136,00
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**476.569,92**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente da Atenção Básica do FMS de Timon/MA no mês de novembro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.008-7).

Quadro 04 – Saídas de recursos da conta da Atenção Básica do F.M.S. de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas efetuadas em Dezembro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
05/12/2017	ENVIO TED	6.890,00
06/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	399,33
06/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	9.800,00
11/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	6.469,32
12/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	63.959,11
13/12/2017	ENVIO TED	10.000,00
14/12/2017	ENVIO TED	30.552,45
14/12/2017	ENVIO TED	12.471,00
21/12/2017	DÉBITO AUTORIZADO	67.732,86
26/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	1.645,73
26/12/2017	ENVIO TED	11.972,82
26/12/2017	ENVIO TED	48.530,00
26/12/2017	ENVIO TED	6.148,52
26/12/2017	ENVIO TED	2.996,00
27/12/2017	ENVIO TED	5.310,00
27/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	40.012,12

Data	Histórico da Movimentação	Valor
28/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	993,72
28/12/2017	ENVIO TED	2.358,37
28/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	15.949,80
28/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.999,02
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**346.190,17**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente da Atenção Básica do FMS de Timon/MA no mês de dezembro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.008-7).

Manifestação da Unidade Examinada

Tendo em vista que os fatos dizem respeito ao descumprimento do Termo de Ajuste de Conduta pelo Banco do Brasil, capitulado como responsabilidade do gestor federal, não houve solicitação de manifestação da unidade auditada.

Análise do Controle Interno

Em função da ausência de manifestação, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo "fato".

2.1.3. Ausência de identificação do beneficiário final das despesas incorridas à conta de Média e Alta Complexidade nos meses de setembro a dezembro de 2017.

Fato

A partir da análise dos extratos bancários da conta do Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA referente ao bloco de Média e Alta Complexidade, referentes ao período objeto dos exames, qual seja de 04 de setembro a 31 de dezembro 2017, constatou-se que houve infringência ao que prescreve o Decreto nº 7.507/2011 e o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público Federal, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Controladoria-Geral da União, no que diz respeito ao compromisso firmado pela Caixa Econômica Federal em não permitir que "***qualquer operação a débito dessas contas, para crédito a fornecedores ou prestadores de serviços, sem a identificação do destinatário por meio do CPF ou CNPJ***".

O montante dos recursos movimentados em desacordo com a citada Norma e com o TAC no período objeto dos exames foi de R$ 4.145.469,63 (quatro milhões cento e quarenta e cinco mil quatrocentos e sessenta e nove reais e sessenta e três centavos), conforme a seguir detalhado nos Quadros 05 a 08:

Quadro 05 – Saídas de recursos da conta de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas de Setembro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
04/09/2017	ENVIO TED	9.301,15
06/09/2017	ENVIO TED	69.949,55
06/09/2017	ENVIO TED	95,01
06/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	567,50
06/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	274.935,07

Data	Histórico da Movimentação	Valor
06/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	3.000,00
11/09/2017	ENVIO TED	51.127,37
11/09/2017	ENVIO TED	61.537,51
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	86.406,53
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	8.485,66
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	30.591,45
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	12.740,00
11/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	657,00
12/09/2017	DÉBITO AUTORIZADO	3.146,36
12/09/2017	ENVIO TED	8.000,00
12/09/2017	ENVIO TED	6.102,95
12/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	9.075,75
12/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	15.283,90
12/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	16.181,32
12/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	17.955,00
15/09/2017	ENVIO TED	80.074,96
15/09/2017	ENVIO TED	10.327,00
15/09/2017	ENVIO TED	7.414,68
15/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	3.186,48
18/09/2017	DOC ELETRÔNICO E	585,12
19/09/2017	DOC ELETRÔNICO E	1.449,34
19/09/2017	DOC ELETRÔNICO E	318,83
19/09/2017	ENVIO TED	106.558,29
19/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	815,00
20/09/2017	DOC ELETRÔNICO E	235,20
20/09/2017	ENVIO TED	235,20
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	835,00
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	235,20
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	218,40
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	218,40
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	218,40
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	218,40
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	235,20
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	302,40
20/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	300,00
21/09/2017	DOC ELETRÔNICO E	3.956,90
21/09/2017	ENVIO TED	3.939,60
21/09/2017	ENVIO TED	3.783,00
21/09/2017	ENVIO TED	6.779,00
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	528,65
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	310,40
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	873,00
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	232,80
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	931,20
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	3.275,70
21/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	4.456,75
22/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	407,50
22/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	742,50
26/09/2017	ENVIO TED	567,50
26/09/2017	ENVIO TED	518,00
28/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.135,00
29/09/2017	ENVIO TED	14.794,86
29/09/2017	ENVIO TED	8.361,52
29/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	133.548,80
29/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	68.707,52
29/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.135,00
29/09/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	567,50

Data	Histórico da Movimentação	Valor
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**1.158.673,28**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA no mês de setembro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.009-5).

Quadro 06 – Saídas de recursos da conta de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas de Outubro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
02/10/2017	ENVIO TED	297,00
03/10/2017	DOC ELETRÔNICO E	682,80
03/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	417,50
03/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	297,00
06/10/2017	ENVIO TED	7.951,80
06/10/2017	ENVIO TED	2.216,83
06/10/2017	ENVIO TED	4.000,00
06/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.135,00
06/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	274.636,04
09/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	388,00
10/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	12.740,00
10/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	407,50
10/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	617,00
11/10/2017	DÉBITO AUTORIZADO	3.642,94
11/10/2017	ENVIO TED	60.451,18
11/10/2017	ENVIO TED	60.384,64
11/10/2017	ENVIO TED	47.981,55
11/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	8.632,00
11/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	74.153,68
16/10/2017	ENVIO TED	617,00
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	538,00
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	538,00
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	318,50
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	318,50
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	318,50
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	368,00
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	318,50
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	318,50
16/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	873,00
17/10/2017	ENVIO TED	5.978,00
17/10/2017	ENVIO TED	4.608,00
17/10/2017	ENVIO TED	13.026,60
17/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	368,00
17/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	318,50
18/10/2017	ENVIO TED	36.391,87
18/10/2017	ENVIO TED	10.853,50
18/10/2017	ENVIO TED	2.460,00
18/10/2017	ENVIO TED	8.000,00
18/10/2017	ENVIO TED	13.649,27
18/10/2017	ENVIO TED	14.464,35
18/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	2.885,69
18/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	9.262,50
18/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	13.616,74
19/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	17.389,19
20/10/2017	DOC ELETRÔNICO E	252,00
20/10/2017	DOC ELETRÔNICO E	252,00
20/10/2017	ENVIO TED	4.998,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	185,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	302,40
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	567,50

Data	Histórico da Movimentação	Valor
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	457,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	27.309,79
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
20/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	518,00
24/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	14.666,21
26/10/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	810,79
27/10/2017	ENVIO TED	9.498,00
30/10/2017	DOC ELETRÔNICO E	362,03
30/10/2017	DOC ELETRÔNICO E	585,12
31/10/2017	ENVIO TED	18.251,51
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**799.106,52**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA no mês de outubro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.009-5).

Quadro 07 – Saídas de recursos da conta de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas de Novembro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
01/11/2017	ENVIO TED	1.476,00
01/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	202.256,32
06/11/2017	ENVIO TED	617,00
06/11/2017	ENVIO TED	716,00
06/11/2017	ENVIO TED	1.391,44
07/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	815,00
07/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	567,50
07/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.257,72
08/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	272.670,67
09/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	9.108,05
10/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	442,96
10/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	358,00
10/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	3.140,00
10/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	20.580,00
13/11/2017	DÉBITO AUTORIZADO	4.321,60
13/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.135,00
14/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	252,00
14/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	252,00
14/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	1.978,45
14/11/2017	ENVIO TED	41.031,46
14/11/2017	ENVIO TED	36.253,27
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.135,00
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	4.267,07
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	30.513,73
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	504,00
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	302,40
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	3.275,70
14/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	4.456,75
16/11/2017	ENVIO TED	6.192,00
16/11/2017	ENVIO TED	20.189,52
16/11/2017	ENVIO TED	8.000,00

Data	Histórico da Movimentação	Valor
16/11/2017	ENVIO TED	62.209,63
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	776,00
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	271,60
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	388,00
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	751,75
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	407,50
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	17.214,00
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	17.025,15
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	8.232,00
16/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
17/11/2017	ENVIO TED	32.751,95
17/11/2017	ENVIO TED	95.136,09
17/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	567,50
20/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	585,12
20/11/2017	DOC ELETRÔNICO E	362,03
20/11/2017	ENVIO TED	12.206,15
20/11/2017	ENVIO TED	18.397,83
21/11/2017	ENVIO TED	4.733,40
21/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	1.280,40
23/11/2017	ENVIO TED	11.826,64
27/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	14.843,73
28/11/2017	ENVIO TED	29.359,00
28/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	358,00
30/11/2017	DÉBITO AUTORIZADO	4.252,52
30/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	8.877,08
30/11/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	202.156,32
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**1.225.686,00**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA no mês de novembro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.009-5).

Quadro 08 – Saídas de recursos da conta de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA sem a identificação do beneficiário final das despesas de Dezembro de 2017.

Data	Histórico da Movimentação	Valor
01/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	617,00
01/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	467,00
05/12/2017	ENVIO TED	5.479,00
05/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	97,00
05/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	329,80
06/12/2017	ENVIO TED	308,50
06/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	12.740,00
12/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	417,50
12/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	308,50
12/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	679,00
12/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	225.667,31
12/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	40.761,69
14/12/2017	ENVIO TED	112.321,61
14/12/2017	ENVIO TED	7.459,75
14/12/2017	ENVIO TED	1.439,00
15/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	308,50
18/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	417,50
18/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	815,00
18/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	567,50
19/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	252,00
19/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	252,00
19/12/2017	ENVIO TED	10.000,00
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	302,40
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00

Data	Histórico da Movimentação	Valor
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	504,00
19/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	252,00
20/12/2017	ENVIO TED	39.317,98
20/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	4.542,86
21/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	4.152,00
21/12/2017	DÉBITO AUTORIZADO	4.252,52
21/12/2017	ENVIO TED	61.407,44
21/12/2017	ENVIO TED	59.970,74
21/12/2017	ENVIO TED	12.000,00
21/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	17.175,40
21/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	10.143,00
21/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	16.237,32
26/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	362,03
26/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	390,08
26/12/2017	DOC ELETRÔNICO E	1.500,00
26/12/2017	ENVIO TED	59.303,00
26/12/2017	ENVIO TED	12.009,90
26/12/2017	ENVIO TED	18.500,00
26/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	215.980,00
28/12/2017	TEV MESMA TITULARIDADE	736,00
-x-x-x-x-x-	**TOTAL**	**962.003,83**

Fonte: Dados obtidos a partir do extrato da conta corrente de Média e Alta Complexidade do FMS de Timon/MA no mês de dezembro de 2017 (Banco: 104-Caixa; Agência: 2442; C/C: 624.009-5).

Manifestação da Unidade Examinada

Tendo em vista que os fatos dizem respeito ao descumprimento do Termo de Ajuste de Conduta pelo Banco do Brasil, capitulado como responsabilidade do gestor federal, não houve solicitação de manifestação da unidade auditada.

Análise do Controle Interno

Em função da ausência de manifestação, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Após os trabalhos realizados, restou verificado que constatou-se que a Caixa Econômica Federal vem descumprindo o que prescreve o Decreto nº 7.507/2011 e o Termo de

Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público Federal, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Controladoria-Geral da União, no que diz respeito ao compromisso firmado em não permitir que "***qualquer operação a débito dessas contas, para crédito a fornecedores ou prestadores de serviços, sem a identificação do destinatário por meio do CPF ou CNPJ***".

No caso do município de Timon/MA, constatou-se que houve movimentação de recursos em desacordo com a citada Norma e com o TAC no período compreendido entre 04 de setembro e 31 de dezembro de 2017, nos seguintes montantes:

a) R$ 1.741.246,07 (um milhão setecentos e quarenta e um mil duzentos e quarenta e seis reais e sete centavos) na conta específica da Atenção Básica em Saúde; e

b) R$ 4.145.469,63 (quatro milhões cento e quarenta e cinco mil quatrocentos e sessenta e nove reais e sessenta e três centavos) na conta específica de Média e Alta Complexidade.

Ordem de Serviço: 201801546
Município/UF: Timon/MA
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE
Montante de Recursos Financeiros: R$ 4.827.304,01

1. Introdução

A presente ação de controle teve o objetivo de verificar a aplicação de recursos dispendidos no âmbito da Ação 8577 - Piso de Atenção Básica Fixo, do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Além desta Ação, foi incluído no escopo dos exames a avaliação relativa aos recursos do bloco de Média e Alta Complexidade. Os trabalhos de campo ocorreram no período de 10 a 14/09/2018, na cidade de Timon/MA.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Movimentações nas contas do Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA sem identificação dos beneficiários e sem documentos de despesas.

Fato

No período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2017, e de 1º de janeiro a 31 de julho de 2018, o Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA recebeu os seguintes montantes, considerando os três blocos de financiamentos auditados, a seguir descritos:

Quadro 01 – Volume de Recursos recebidos pelo Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA de janeiro a dezembro de 2017 e de janeiro a julho de 2018.

Bloco de Financiamento	Montante de 2017 (R$)	Montante de 2018 (R$)
Atenção Básica em Saúde – ATB	18.960.259,45	11.110.093,00
Média e Alta Complexidade – MAC	19.594.067,56	9.233.666,32
Assistência Farmacêutica Básica – AFB	844.597,92	541.290,23
TOTAIS	**39.398.924,93**	**20.885.049,55**

Fonte: http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaDetalhadaAcao.jsf

A partir da análise procedida da amostra acima, compreendendo as entradas e saídas de recursos conforme indicado nos extratos das contas bancárias específicas dos blocos da Atenção Básica, Assistência Farmacêutica Básica e Média e Alta Complexidade, geridas pelo Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA para movimentação dos recursos destinados à área da Saúde, e dos documentos de despesas apresentados à conta desses recursos (notas de empenho, ordens de pagamento, notas fiscais e recibos, folhas de pagamento e comprovantes de transferências bancárias), foram identificadas movimentações indevidas/irregulares no montante de R$ 54.747,01 (cinquenta e quatro mil setecentos e quarenta e sete reais e um centavo), a seguir especificadas:

a) valores relativos a transferências nominadas nos extratos bancários como "débito autorizado", no montante de R$ 20.811,97, conforme detalhado a seguir:

a.1) Conta de Média e Alta Complexidade (624.009-5): R$ 219,51, em 10/08/2017;

a.2) Conta de Custeio 2018 (624.054-0): R$ 20.592,46, em 23/03/2018.

b) pagamento de tarifas bancárias diversas, no montante de R$ 33.935,04:

b.1) Conta da Atenção Básica (624.008-7): R$ 12.926,20;

b.2) Conta da Assistência Farmacêutica Básica (624.007-9): R$ 127,62;

b.3) Conta de Média e Alta Complexidade (624.009-5): R$ 6.084,21;

b.4) Conta de Custeio 2018 (624.054-0): R$ 14.797,01.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 236/2018-GAB, de 07 de dezembro de 2018, o prefeito municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação sobre os fatos apontados:

"Os valores identificados no quadro referido correspondem a valores de encargos consignados em folha no período analisado. Segue comprovações em arquivo anexo.

"Após vários questionamentos feitos junto à Caixa Econômica Federal-CEF, documentos anexos, aquela instituição financeira em 29/11/2018, comunicou por meio do Oficio nº 173/2018/Ag, Timon, que no prazo de 30 dias promoverá o estorno das tarifas bancaria debitadas 'indevidamente' em contas do Fundo Municipal de Saúde. Assim, a irregularidade questionada estará sanada".

Análise do Controle Interno

Não foram apresentados documentos comprobatórios das saídas das contas que remanesceram no campo 'fato'.

Quanto aos débitos de tarifas, enquanto não houver a comprovação do efetivo crédito nas contas dos programas governamentais, não se pode afirmar que as falhas estejam sanadas.

2.2.2. Falhas verificadas em processos licitatórios formalizados pela prefeitura municipal de Timon/MA para a área da Saúde nos exercícios de 2017 e 2018.

Fato

Foram analisados os processos de contratação conduzidos pela Prefeitura Municipal de Timon/MA, abrangendo fornecimento de bens e prestação de serviços pagos com recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde, Assistência Farmacêutica Básica, e de Média e Alta Complexidade, nos exercícios de 2017 e 2018. Foram analisados 09 (nove) processos, sendo 06 (seis) formalizados em 2017, e 03 (três) em 2018.

Em termos financeiros, levando-se em conta o valor estimado das licitações, foi analisado um volume de R$ 11.848.537,82 (onze milhões oitocentos e quarenta e oito mil quinhentos e trinta e sete reais e oitenta e dois centavos) em 2017, e o montante de R$ 28.843.134,99 (vinte e oito milhões oitocentos e quarenta e três mil cento e trinta e quatro reais e noventa e nove centavos) em 2018. Daí, tem-se o total de R$ 40.691.672,81 (quarenta milhões seiscentos e noventa e um mil seiscentos e setenta e dois reais e oitenta e um centavos) nos dois exercícios.

A amostra abrangeu os seguintes processos de contratação:
- Credenciamento nº 001/2017 - Clínicas e Estabelecimentos de Saúde;
- Credenciamento nº 003/2018 - Estabelecimentos Internação Compulsória;
- Pregão Presencial nº 014/2017 - Aquisição de Veículos;
- Pregão Presencial nº 025/2017 - Material Permanente para UBS;
- Pregão Presencial nº 028/2017 - Manutenção de Equipamento Hospitalar;
- Pregão Presencial nº 038/2017 - Manutenção Aparelhos Odontológicos;
- Pregão Presencial nº 050/2017 - Locação de Equipamentos para Exames;
- Pregão Presencial nº 012/2018 - Medicamentos e Material Hospitalar;
- Pregão Presencial nº 013/2018 - Equipamentos/Aparelhos Odontológicos.

Das análises efetuadas nesses processos, constataram-se falhas quanto à legalidade na formalização na elaboração dos editais e termos de referência, dentre as quais se destacam:

a) Falhas verificadas em todos os processos licitatórios listados acima, indistintamente:

a.1) A informação sobre disponibilidade orçamentária apenas indica a classificação funcional, estrutura programática e naturezas de despesa, sem especificar o valor da dotação orçamentária suficiente (ou não) para se efetivar a contratação. Tal exigência contida no Art. 7º, §2º, III, c/c o Art. 14, Caput, da Lei nº 8.666/1993, sugere que sejam especificadas não somente a classificação orçamentária, mas também seja indicada a dotação orçamentária existente que seja suficiente para honrar o contrato que advirá da licitação.

a.2) Na documentação disponibilizada acerca dos processos licitatórios, não constam as minutas dos editais e seus anexos.
a.3) Nos editais não consta a menção sobre locais, horários e códigos de acesso aos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto, em flagrante descumprimento ao art. 40, VII da Lei nº 8.666/1993.

a.4) Em alguns processos não foi encontrada justificativa para a realização da licitações. Noutros casos, esta foi apresentada no Termo de Referência. Contudo, mesmo nesses casos, ela não esclarecia quais os motivos determinantes para abrir o processo de licitação, isto é, a razão pela qual é importante priorizar a demanda administrativa a ser satisfeita por meio do contrato administrativo que segue a licitação. Também, não foi esclarecido por que, para que e para quem se adquire o objeto a ser licitado e quais objetivos se deseja almejar com tal contratação.

a.5) Na documentação disponibilizada, não constam os comprovantes de credenciamento das licitantes, exigência dos itens 3.2 e 3.3 dos editais de licitação.

a.6) Também não constaram da documentação disponibilizada as propostas de preços apresentadas pelas licitantes (iniciais e readequadas após lances/negociação). Não se pode avaliar como se deu o julgamento na forma que prescrevia os editais.

b) Falhas verificadas apenas nos Credenciamentos 001/2017 e 003/2018:

b.1) No segundo parágrafo do Preâmbulo do Edital há um prazo de três dias para que interessados possam fazer inscrição para o credenciamento, com entrega dos documentos, sob pena de não mais poderem pleitear o credenciamento. Contudo, conforme fixado na Decisão nº 656/1995, TCU-Plenário, um dos requisitos do Credenciamento é "permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas", enquanto perdurar a necessidade pelo serviço a ser contratado sob essa forma.

b.2) Quanto a Regularidade Fiscal, houve solicitação de Certidões de Regularidade com a Fazenda e a Dívida Ativa Federais, além de uma Certidão Negativa de Débitos com o INSS, insertas nas alíneas "a" e "b" do subitem 3.2.1.1 e no item 3.2.1.4 dos editais. Contudo, tais certidões atualmente foram unificadas em uma única Certidão. Tal exigência fracionada pode levar interessados não participarem, tendo em vista a impossibilidade de atendimento desses três requisitos individualizados.

b.3) Os Atestados de Capacidade Técnica apresentados pela empresa Espaço Saúde Especializado Ltda. (CD 001/2017) para o lote de serviços de Fonoaudiologia não possuem o requisito exigido em edital, qual seja de que os interessados "comprovem bom desempenho em contratos anterior similar ao objeto".

Ocorreu o mesmo com os atestados apresentados nessa licitação pelas empresas Clínica de Fisioterapia Fisiolife Ltda. – ME, Bio-Test Instituto de Análises Clínicas Ltda., W. R. Lima Júnior Exames Laboratoriais – ME e Centro de Terapia Renal de Timon Ltda. Além disso, o atestado apresentado pela licitante Melo & Lustosa Ltda. foi emitido por ela mesma.

b.4) O Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela única empresa que compareceu ao certame, qual seja, F. W. Vieira de Santana – ME (CD 003/2018), não possui o requisito exigido em edital, ou seja, que "comprove bom desempenho em contratos anterior similar ao objeto", haja vista que se constitui em mera declaração de uma empresa (Centro Terapêutico Despertar) afirmando que a licitante citada "auxiliou no mês de dezembro de 2017, recebendo três pessoas para tratamento da dependência química, realizando o trabalho no período de três meses".

b.5) O Credenciamento 003/2018 visou contratar estabelecimentos especializados de saúde para serviços de internação compulsória de pacientes usuários do SUS, com atendimento psicoterapêutico, em Perfil "in natura" de Desintoxicação Psicofísica, com Psicóloga, Psiquiatra, Enfermeira, Médico, Conselheiro, Monitores, Academia, Piscina, Jogos, Campinho e cinco refeições Diárias. Não consta do Edital exigência de comprovação desses requisitos mínimos exigidos para a contratação.

c) Falhas verificadas apenas nos Pregões Presenciais 012/2018 e 013/2018:

c.1) Os subitens 3.8.1, 3.8.2, 3.8.3 e 3.8.4, que tratam de documentos de credenciamento, constituem-se em cláusulas abusivas e restritivas, ou seja, exigem a apresentação de "Certidão Negativa de inadimplência emitida pela Secretaria Municipal de Saúde de Timon", "Certidão Negativa do Tribunal de Contas da União (TCU)", "Certidão Negativa do CEIS" e "Certidão negativa de Improbidade Administrativa".

Corroborando essa falha, os subitens 3.9.1, 3.9.2, 3.9.3 e 3.9.4 indicam que "A ausência dos documentos dos subitens anteriores ou a apresentação em desconformidade com a exigência prevista impossibilitará a participação do representante da proponente nas demais fases" do Pregão, "Cadastro nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS mantido pela Controladoria Geral da União", "Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça", "Certidão Negativa de licitantes de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União-TCU".

A administração poderia até fixar que não poderiam participar da licitação empresas que apresentassem restrição em relação a consultas a essas certidões. Contudo, tais exigências não podem constituir requisito para credenciamento ou habilitação das empresas, uma vez admitida sua participação no certame, tendo em vista que as legislações que tratam dos documentos de credenciamento em Pregão e de habilitação nas licitações não dão respaldo a tais exigências.
c.2) Quanto a Regularidade Fiscal e Trabalhista, os Editais, nos seus subitens 6.1.2, alínea "d", exigiram apresentação de "Alvará de Funcionamento", que não constitui exigência de regularidade fiscal e/ou trabalhista, nos termos do Art. 29, Incisos I a V.

c.3) Além disso, na alínea "c" desse mesmo subitem 6.1.2, os editais exigiram a apresentação de uma Certidão de Regularidade de Pessoa Física com a Fazenda Federal (Pregão Presencial 012/2018), demanda abusiva e fora dos parâmetros de legalidade da lei de licitações e contratos que não inseriu tal exigência no Art. 29, e uma Certidão de Regularidade com a Seguridade Social (INSS) (Pregão Presencial 013/2018), sendo que tal certidão já se encontra integrada à conjunta de tributos federais e dívida ativa da União desde 03 de novembro de 2014. Ressalte-se que esta falha específica está presente também no Edital do Pregão Presencial 025/2017.

c.4) No tocante à Qualificação Econômico-Financeira, os subitens 6.1.3 dos Editais, alíneas "d" e "e", fizeram há duas exigências abusivas, que em nada contribuem para o cumprimento da avença objeto da licitação, ou seja, exigências para os licitantes apresentarem "Atestado de Idoneidade Financeira emitido pelo menos 02 (duas) instituições financeiras e Certidão Negativa de Protestos emitidos por pelo menos 03 (três) cartórios". Tais exigências não fazem sentido, tendo em vista que é a administração pública que vai ter o compromisso financeiro e não o contrário.

Se uma licitante tem problemas de pagamentos financeiros, em nada, em princípio, interfere na capacidade de participar da licitação e, caso seja vencedora, de entregar os produtos contratados. Além disso, não encontram respaldo no Art. 31 (caput, incisos e parágrafos) da Lei nº 8.666/1993.

d) Falhas verificadas apenas nos Pregões Presenciais 014/2017, 025/2017, 028/2017, 050/2017, 012/2018 e 013/2018:

d.1) No Pregão Presencial 014/2017, a única licitante que compareceu ao certame (Alemanha Veículos) não apresentou o contrato social e alterações (ou equivalente), exigido no subitem 6.1.1 do Edital, tampouco o Cartão CNPJ e os comprovantes de inscrição nos cadastros estadual e municipal de contribuintes, exigidos no subitem 6.1.2, alíneas "a" e "b", respectivamente.

d.2) No Pregão Presencial 025/2017, as licitantes J. R. D. Brandão e Luciano da Silva Nunes não apresentaram o contrato social ou equivalente, exigido no subitem 6.1.1 do Edital.

d.3) No Pregão Presencial 028/2017, a empresa N. B. da Silva Filho não apresentou contrato social ou equivalente, exigido no subitem 6.1.1 do Edital, e a licitante F. de A. Fernandes Campos não apresentou prova de inscrição no cadastro municipal de contribuintes, exigido no subitem 6.1.2, alínea "b".

d.4) Nesse mesmo Pregão Presencial 028/2017, os atestados apresentados pelas duas licitantes que compareceram ao certame não atendem aos requisitos do Edital, qual seja: os Atestados de Capacidade Técnica exigidos no subitem 6.1.4, alínea "a", deveriam comprovar que as licitantes já haviam executado anteriormente objeto com características técnicas semelhantes ao da licitação. Contudo, os atestados apresentados apenas declaram que a licitante N. B. da Silva Filho presta ou prestou serviços de manutenção em equipamentos, e que a licitante F. de A. Fernandes Campos presta ou prestou serviços de manutenção de autoclave, equipamentos de lavanderia, cozinha industrial, central de gases medicinal e instalações elétricas e hidro-sanitárias, que, na maioria, não dizem respeito ao objeto da licitação (equipamentos médico-hospitalares).

d.5) No tocante ao Pregão Presencial 050/2017, o subitem 6.1.4, alínea "a", do Edital, exigiu a apresentação de pelo menos 1 (um) atestado de capacidade técnica que comprove ter a licitante prestado serviços anteriormente com características semelhantes ao do objeto da licitação. A única empresa que compareceu ao certame apresentou um atestado dando conta de prestação de serviços de locação de aparelhos e equipamentos radiológicos. Contudo, o objeto da licitação em voga é muito mais amplo, pois, conforme o Termo de Referência, compreende, além de aparelhos radiológicos e de raio X, equipamentos de ultrassonografia (com e sem *doppler*), tomografia computadorizada e densitometria óssea.

d.6) Houve problemas com a documentação de habilitação das seguintes empresas que compareceram ao Pregão Presencial 012/2018: as licitantes Droga Rocha e Biomed não apresentaram as certidões de regularidade fiscal com as fazendas estadual e municipal, exigidas no subitem 6.1.2, alínea "c", do Edital; as empresas Dimensão Distribuidora e Saúde e Vida Distribuidora de Medicamentos não apresentaram o contrato social e atualizações (ou equivalentes), exigido no subitem 6.1.1 do Edital; e a concorrente Detmed apresentou apenas

duas Certidões Negativas de Protestos, mas o Edital exigia a apresentação de 03 (três) dessas certidões no subitem 6.1.3, alínea "e".

d.7) O Edital do Pregão Presencial 013/2018, no subitem 6.1.4, alínea "d", exigiu a apresentação de licença para transporte de produtos farmacêuticos, expedida pela autoridade sanitária estadual e federal. A empresa Donaldo Gie Nogueira – EPP não apresentou essa licença.

Não obstante os problemas de documentação de habilitação exigidos nos editais das licitações citadas acima, todas as empresas citadas foram devidamente habilitadas e tiveram objetos adjudicados a elas e, consequentemente, contratos assinados e fornecimentos ou prestações de serviços realizados, em flagrante descumprimento ao que prescreve o *Caput* do Art. 3º da Lei 8.666/1993: "*A licitação [...] será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos [...] da* ***vinculação ao instrumento convocatório***...". (grifamos)

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 236/2018-GAB, de 07 de dezembro de 2018, o prefeito municipal de Timon/MA apresentou a seguinte manifestação sobre os fatos apontados:

"Vide relatório produzido pela Central de Licitações do Município de Timon/MA, anexo (Licitação – item 2) do arquivo magnético com justificativas e documentos comprobatórios".

No relatório citado, assim se manifestou a Central de Licitações do Município de Timon/MA:

"**a) Todos os processos licitatórios listados acima, indistintamente.**

"a.1) Em todos os processos, indistintamente, encontram-se a Declaração de disponibilidade orçamentária e financeira com a indicação do Projeto Atividade, do Elemento de Despesa, da Fonte de Recurso e a informação de que a despesa encontra-se em consonância com a LOA, LDO e PPA. Desse modo, a dotação existe nos autos cumpre o disposto no art. 7°, §2°, III c/c, o art. 14 da Lei 8.666/93, conforme seguem em anexo.

"Ademais, a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira presente no respectivo procedimento licitatório, considerado em sua sequência de atos praticados, tem fé pública na forma do art. 19, II, da Constituição Federal.

"a.2) Constam nos autos as minutas dos editais e seus anexos (seguem em anexo);

"a.3) Nos editais constam os locais, horários de atendimento, endereço e no aviso de licitação divulgado no diário oficial eletrônico do município consta o endereço eletrônico para a comunicação e acesso à distância. Ademais a Lei n° 8.666/93 como a Lei n°10.520/02 não exigem que nos editais contenham um endereço eletrônico para comunicação a distância, principalmente em se tratando de pregão presencial. Não houve descumprimento ao art. 40, VII da Lei n° 8.666/1993, até mesmo porque esse dispositivo se refere às condições de cláusulas de edital.

"a.4) Segue (sic) em anexo as justificativas. A lei também não regulamenta ou define a forma que deve ser elaborada a justificativa, apenas prevê sua necessidade. Desse modo em todos os

processos encontram-se justificados, não podendo ser aplicado juízo de valor sobre sua validade, já que a finalidade pública foi atingida.

“a.5) Seguem em anexo os documentos do credenciamento previstos nos editais de licitação.

“a.6) Segue (sic) em anexo as propostas de preços iniciais e finais.

“b) Credenciamentos 001/2017 e 003/2018

“b.1) O credenciamento não é um procedimento comum e não possui um regulamento próprio que o define, desse modo, a administração agiu de forma razoável e legal vez que submeteu o edital à análise jurídica na qual foi dada sua conformidade legal.

“Quando ao (sic) período para a suas inscrições, a Decisão n° 656/1995 do TCU, diz que deve ficar aberto até/enquanto perdurar a necessidade pelo serviço a ser contratado sob essa forma, ou seja, pelo credenciamento. Ocorre que, embora o prazo tenha sido curto, mas ao final do procedimento e na fase de contratação foi exaurida a demanda, ou seja, satisfeita a necessidade, logo não houve divergência com a decisão mencionada.

“**b.2)** A exigência não afasta nenhum interessado, vez que a própria certidão e autoexplicativa, descreve taxativamente que a Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União abrange as contribuições sociais prevista na Lei n°8.212 de 24 de Julho de 1991. Por outro lado, nenhum interessado foi inabilitado por conta da ausência dessa certidão, muito menos nenhum interessado impugnou o edital.

“**b.3)** Pelos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Espaço Saúde Especializado EIRELI, constantes nos autos do processo administrativo n°02680/2017, nas folhas 232 e 242, cumpre esclarecer que os dois atestam a capacidade nas atividades de fisioterapia, tratamento de reabilitação física e fonoaudiologia. A empresa apenas se credenciou para o lote de serviços nas áreas de fisioterapia, compatível aos seus atestados.
Todas as demais empresas mencionadas apresentaram os atestados conforme determina a Lei e atendendo ao edital, conforme seguem em anexo. Dessa forma, incontestável a validade dos atestados para os fins de aptidões das empresas credenciadas.

“**b.4)** Esclarecemos que o Atestado de Capacidade Técnica foi apresentado pela F. W. Vieira de Santana, e encontra-se na folha n° 141 do Processo Administrativo n° 01489/2018. O mesmo atende ao objeto, sendo incontestável a validade do atestado para os fins de aptidão da empresa. [...]

“**b.6)** Os itens constam na especificação do termo de referência e foram devidamente atendidos pela empresa credenciada que apresentou sua carta proposta atendendo a todos os critérios, ademais atendeu as condições do edital, não ocorrendo nenhum vício, falha no procedimento ou prejuízo para a administração. [...].

“c) Pregões Presenciais 012/2018 e 013/2018:

“c.1) Cumpre esclarecer que o processo passou por todas as etapas previstas em lei e submetida a análise jurídica. Em nenhuma dessas etapas/fases foram questionadas quaisquer exigências editalícias, como também nenhuma empresa ou interessados questionaram ou impugnaram o referido edital, o que demonstra a regularidade e boa fé da administração,

quanto a exigência dos itens indicados. Esclarecer ainda que, nenhuma licitante foi descredenciada com base nas referidas exigências, nas quais se deram motivadas a impedir a participação de empresas com registro negativo no TCU e nos demais órgãos, de modo a proteger/resguardar a administração e o interesse público que devem prevalecer, e evitar embaraços ou prejuízos na aplicação dos recursos destinados ao bem maior que é a saúde e a vida, com empresas inadimplentes, suspensas, inidôneas. Por outro lado, devemos deixar claro que nos próximos editais, seguiremos a orientação em inserir as exigências no rol da participação, conforme sugerido no relatório.

"c.2) A administração pública, diferente de um particular, ao efetuar uma compra, não vai até o estabelecimento comercial para fazer a escolha do produto, ver as suas condições de armazenamento, de capacidade, as condições mínimas de instalações e limpeza do estabelecimento, apenas encaminha ordem de fornecimento e empenho para a entrega na sede indicada, após ter realizado todos os procedimentos precedentes.

"O alvará de funcionamento, para o caso em apreço é mais do que necessário, pois estamos diante de medicamentos e correlatos para consumo humano em prevenções e tratamento de doenças, para usuários do Sistema Único de Saúde atendidos no município de Timon. Não pode o interesse particular sobrepor ao interesse público em poder utilizar de mecanismos para tonar as suas aquisições mais seguras, principalmente quando se trata de saúde pública.

"Desse modo, a exigência habilitatória para a licitante apresentar licença ou alvará de funcionamento é legitima, pois resguardada pela disposição do inciso IV, do artigo 30, da lei de regência e no presente caso aplicamos por analogia a exigência que se faz para nas contratações de gêneros alimentícios, vez que o objeto é medicamento e corretados para uso e consumo humano na prevenção e tratamento de doenças, **vejamos a Orientação Normativa NAJ-MG Nº 54, De 22 de Julho de 2009.**

> LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO - AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS - EXIGÊNCIA DE ALVARÁ SANITÁRIO. VIABILIDADE.
>
> Admite-se a exigência de alvará/certificado sanitário, expedido pelo órgão sanitário competente, como documento de habilitação relativo à qualificação técnica em licitação destinada à aquisição de gêneros alimentícios, desde que previsto em lei específica como requisito para o funcionamento do estabelecimento que venda o produto ao público em geral.
>
> Referências
>
> Despacho de aprovação do Parecer AGU/CGU/NAJ/MG Nº 0284/2008
>
> Acórdão N°100/2004 - 2ª Câmara do TCU
>
> Arts. 27, III e 30, IV da Lei 8.666/93.
>
> Arts 45 e 46 do Decreto-Lei nº 986/69
>
> Art. 10, IV da Lei nº 6.437/77
>
> Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950 (carnes e embutidos)

"Nesse sentido é a decisão abaixo exposta:

> TCE-MG - DENÚNCIA DEN 932541 (TCE-MG)
>
> **Data de publicação: 12/01/2018**

> **Ementa: EXIGÊNCIA** DE **ALVARÁ** DE **LOCALIZAÇÃO** E **FUNCIONAMENTO** PARA HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES AFASTADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. 1. Pautando-se no princípio do contraditório e ampla defesa, não é razoável que sejam restringidas as formas de encaminhamento de recursos e impugnações. 2. Por via de regra, prevalece a vedação à participação dos consórcios em licitações em que o objeto for comum, simples e de pequena monta; a opção da Administração por vedar ou permitir a participação de empresas reunidas em consórcio na licitação deve ter como parâmetro a conjugação de elementos como vulto, dimensão e complexidade, devendo ser assegurada no caso concreto a ampla competitividade no certame. 3. É regular a **exigência** de apresentação de **alvará** de **localização** e **funcionamento** na fase de habilitação quando demonstrada a pertinência desta exigência, diretamente relacionada à atividade de fornecimento de alimentos, sujeita a fiscalização, licenciamento e controle por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
>
> **Encontrado em:** 12/01/2018 - 12/1/2018 ALYSSON ELIAS MACEDO. CAMILLA PORTO CAMARGOS. FERNANDO JOSE CASTRO CABRAL. ISRAEL E ISRAEL LTDA - EPP. PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO DENÚNCIA DEN 932541 (TCE-MG) CONS. SEBASTIÃO HELVECIO

"Por outro lado a Lei n° 6.546 de 29 de Dezembro de 1995 do Estado do Maranhão que dispões sobre o Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico no Estado, exige em seu Artigo 5° que: "para a obtenção de Alvará para Construção, expedido pelas Prefeituras Municipais, será necessária a apresentação do Laudo de Exigências, e, para obtenção do Alvará de Funcionamento e/ou Habite-se, expedidos pelas Prefeituras Municipais, será necessária a apresentação do Certificado de Aprovação fornecido pelo Corpo de Bombeiros".

"Desse modo, as exigências não são ilegais, nem irregulares, nem muito menos restritivas, vez que toda empresa do ramo pra funcionar precisa deter o referido documento.

"Citamos também a Lei 6.360, de 23 de Setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, equipamentos, cosméticos, saneantes e outros produtos e dá outras providências. Título I - Disposições preliminares - Artigo 1 - Ficam sujeitos às normas de vigilância sanitária instituídos por esta Lei os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, definidos na Lei nº. 5991, de 17 de dezembro de 1973, bem como os produtos de higiene, os cosméticos, perfumes, saneantes domissanitários, produtos destinados à correção estética e outros adiante definidos. Seguindo a legislação... Título VIII - Da autorização das Empresas e do Licenciamento dos Estabelecimentos - Artigo 51 - **O licenciamento, pela autoridade local dos** estabelecimentos industriais ou comerciais que exerçam as atividades de que trata esta Lei, dependerá de haver sido autorizado o funcionamento da empresa pelo Ministério da Saúde e de serem atendidas, em cada estabelecimento, as exigências de caráter técnico e sanitário estabelecidas em regulamento e instruções do Ministério da Saúde, inclusive no tocante à assistência de responsáveis técnicos habilitados aos diversos setores de atividade. (grifo nosso).

> Art. 51 - **O licenciamento, pela autoridade local, dos estabelecimentos** industriais ou comerciais que exerçam as atividades de que trata esta Lei, dependerá de haver sido autorizado o funcionamento da empresa pelo Ministério da Saúde e de serem atendidas, em cada estabelecimento, as exigências de caráter técnico e sanitário estabelecidas em regulamento e instruções do Ministério da Saúde, inclusive no tocante à efetiva assistência de responsáveis técnicos habilitados aos diversos setores de atividade.
>
> Parágrafo único. Cada estabelecimento terá licença específica e independente, ainda que exista mais de um na mesma localidade, pertencente à mesma empresa.
>
> Art. 52 - **A legislação local supletiva fixará as exigências e condições** para o licenciamento dos estabelecimentos a que se refere esta Lei, observados os seguintes preceitos:
>
> I - quando um só estabelecimento industrializar ou comercializar produtos de natureza ou finalidade diferentes, será obrigatória a existência de instalações separadas para a fabricação e o acondicionamento dos materiais, substâncias e produtos acabados;
>
> II - localização adequada das dependências e proibição de residências ou moradia nos imóveis a elas destinados e nas áreas adjacentes;
>
> III - aprovação prévia, pelo órgão de saúde estadual dos projetos e das plantas dos edifícios e fiscalização da respectiva observância.

"Isso posto, a exigência segue como complemento ao item 6.1.4 letra b do edital, não se trata de exigência desarrazoada ou descabida, e não pode ser considerada como irregular ou ilegal.

"c.3) Quanto às exigências das certidões mencionadas, nenhum prejuízo causou ou aos interessados, o processo passou por todas as etapas previstas em lei e submetida a análise jurídica e em nenhuma dessas etapas ou fase foi questionadas quaisquer exigências editalícias, como também nenhuma empresa ou interessado questionou ou impugnou o referido edital, o que demonstra a regularidade e boa-fé da administração, quanto a exigência dos itens indicados. Quanto a Certidão de Regularidade com a Seguridade Social (INSS) – PP 12/2018, PP13/2018 e PP25/2017 – ressaltamos que a exigência não é restritiva, nem afastou nenhum interessado dos certames, vez que a própria certidão e autoexplicativa, descreve taxativamente que a Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União abrange as contribuições sociais prevista na Lei n° 8.212 de 24 de Julho de 1991, ou seja, uma engloba a outra. Por outro lado, nenhum interessado foi inabilitado por conta da ausência dessa certidão.

"c.4) Em meio a instabilidade econômica e financeira diante do momento de crise enfrentado no Brasil, nada mais razoável que a administração pública utilize de mecanismos que garantam contratos seguros resguardando a própria administração e seus administrados em prol do interesse público, e no caso, o melhor atendimento dos serviços de saúde pública do município. Por ser o objeto essencial e de grande vulto econômico, a administração no intuito atingir seu objeto que é o serviço público de saúde de excelência, utilizou no certame as exigências, como certidão de idoneidade financeira de forma a complementar os demais documentos de mesma natureza e tem como primícias, o art. 31, §2° e §4º da Lei 8.666/93. Assim, por ser objeto sistema de registro de preços de compras para entregas futuras a

administração tenham garantia da idoneidade e saúde financeira da empresa por todo o tempo de vigência da ata de registro de preços e dos futuros contratos, com a segurança de estar livre de problemas de ordem financeira da empresa que possam afetar a capacidade de cumprir com as entregas dos produtos ocasionando prejuízos maiores para a administração. A conferência da capacidade de endividamento por meios diversos ao expresso no artigo 31, não é ilegal e encontra respaldo na jurisprudência do TCU:

> **Acórdão**
>
> 2247/2011 - Plenário
>
> **Enunciado**
>
> A exigência de relação dos compromissos assumidos, calculada em função do patrimônio líquido atualizado, para o fim de qualificação econômico-financeira, não ofende o estatuto das licitações.
>
> 33.3. declaração, conforme modelo constante do Anexo IX, que contenha relação de compromissos assumidos, demonstrando que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a administração pública e/ou com a iniciativa privada, vigentes na data prevista para apresentação da proposta, não é superior a 100% (cem por cento) do patrimônio líquido, podendo este ser atualizado na forma da subcondição 33.2;
>
> Voto:
>
> Em exame representação da [Empresa de Segurança], tendo em vista possíveis irregularidades na condução do pregão eletrônico 26/2011 pelo TCU, cujo objeto é a contratação de serviços continuados de vigilância armada.
>
> A representante alega, em suma, que foi inabilitada indevidamente no certame, uma vez que, no seu entender, teria atendido a subcondição 33.3.2 do edital, em conjunto com as condições 33.2 e 33.3.
>
> Acórdão:
>
> 9.1. conhecer a presente representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para indeferir o requerimento de medida cautelar e, no mérito, considerá-la improcedente;

"Assim na mesma esteira do raciocínio acima exarado pelo TCU, a administração apenas se previne quando das instáveis condições econômicas do país, quando requer comprovação de capacidade de endividamento e crédito para a assunção de obrigações futuras prevendo a obrigação de fornecimento de até 90 dias antes e suspensão de serviços. No caso de inadimplência, não intencional, da administração é mister verificar a capacidade de manter o fornecimento de produto essencial da contratada antes do efetivo fornecimento dos serviços. A praxe mercadológica demonstra que a forma mais comum de assunção de créditos para o cumprimento das obrigações no meio privado é o crédito em instituições financeiras. Portanto, justificável a preocupação da administração com a saúde creditícia de seus fornecedores.

"**d) Pregões Presenciais 014/2017, 025/2017, 028/2017, 050/2017, 012/2018 e 013/2013**

"**d.1)** No Pregão 14/2017, o item 6.11 do Edital foi devidamente atendido, a empresa Alemanha Veículos, apresentou o aditivo ao contrato social consolidado no credenciamento, seguindo a disposição do item 6.1.1.1 do Edital, esse documento uma vez apresentado no credenciamento fica dispensado para a habilitação. Os documentos constam nas folhas n° 193 a 199 do processo administrativo n° 0230/2017 e seguem em anexo. O cartão do CNPJ foi

apresentado e encontra-se na folha n° 199 e no mesmo processo administrativo. O comprovante de contribuinte municipal foi suprido com a apresentação do alvará de funcionamento da empresa que consta o número da inscrição de contribuinte constante nas folhas de n°245(em anexo), vez que o edital não exige o cartão ou documento específico para essa comprovação podendo ser feita por meio do alvará.

"**d.2)** No pregão 025/2017, o item 6.11 do Edital foi devidamente atendido, pelas empresas as licitantes J.R.D. Brandão e Luciano da Silva Nunes que apresentaram os documentos de constituição das empresas no credenciamento, seguindo a disposição do item 6.1.1.1 do Edital, esse documento uma vez apresentado no credenciamento fica dispensado para a habilitação. Os documentos constam nas folhas n° 205 a 213 e folhas n° 221 a 227 do processo administrativo n° 01032/2017. Seguem em anexo.

"**d.3)** No Pregão 028/2017, o item 6.11 do Edital foi devidamente atendido, a empresa N. B. da Silva Filho apresentou o documento de constituição da empresa no credenciamento, seguindo a disposição do item 6.1.1.1 do Edital, esse documento uma vez apresentado no credenciamento fica dispensado para a habilitação. Os documentos constam nas folhas n° 176 e 177 do processo administrativo n° 01023/2017 e seguem em anexo. Da empresa F. de A. Fernandes Campos, o comprovante de contribuinte municipal foi apresentado por meio do alvará de funcionamento da empresa que consta o número da inscrição de contribuinte constante nas folhas de n°323 (em anexo), vez que o edital não exige o cartão ou documento especifico para essa comprovação podendo ser feita por meio do alvará.

"**d.4)** No Pregão 028/2017, os atestados questionados atendem ao objeto da licitação e encontra-se válidos, vez que não é exigido atestados de serviços ou fornecimentos iguais aos do objeto apenas similar, de modo a não restringir e atender ao Art.30 da Lei 8.666/93. Os atestados estão nas folhas n° 285, 286 e 320 e 322 do processo administrativo n° que segue em anexo.

"**d.5)** No Pregão n° 050/2017, a atestado apresentado pela empresa foi emitido pela Fundação Municipal de Saúde de Teresina, atestando que a empresa presta serviços de locação de aparelhos e equipamentos radiológicos de forma satisfatória, sem que nada desabone a capacidade técnica e idoneidade moral da empresa. Todos os equipamentos descritos no termo de referência a serem locados são equipamentos radiológicos, desse modo a licitante atendeu a exigência prevista no item 6.1.4, letra "a" do Edital e a Lei. O atestado encontra-se na folha n° 205 do Processo Administrativo n° 03686/2017, que segue em anexo.

"**d.6)** No Pregão 012/2018, foi aplicado do art. 48, §3º da Lei 8.666/93, que após diligência, foi encerrada a fase de habilitação conforme segue a ata em anexo nos autos do Processo n° 828/2018, folhas 1541, 1542, 1543. Segue também os documentos das empresas mencionadas habilitadas no referido certame, constante nos autos do processo licitatório.

"**d.7)** A empresa apresentou a autorização expedida pela ANVISA para armazenar, expandir, distribuir e comercializar medicamentos e correlatos e ainda apresentou a licença sanitária do Governo do Estado do Piauí – da Secretaria Estadual de Saúde – Diretoria de Vigilância Sanitária para distribuir produtos para a saúde e correlatos e medicamentos, documentos contestantes nos autos do Processo n° 0849/2018, que seguem em anexo. Desse modo, considerando que o objeto da licitação é o registro de preço para as futuras aquisições/fornecimento; considerando que se a empresa tem autorização de comercializar e distribuir, logo não tem como executar essas sem o transporte dos seus produtos, ou seja, uma

atividade está inerente a outra; o edital, por erro de digitação faz referência “transporte de produtos farmacêuticos” o que não é o objeto; considerando o princípio da economicidade, da competitividade e vantajosidade e do formalismo moderado, a empresa foi habilitada por atender as condições do edital, atingir o objeto que é a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, vez que a empresa foi a que cotou o menor preço para todos os itens. Ademais a empresa, executou o contrato de forma satisfatória, cumprindo todas as condições e exigências sem causar nenhum prejuízo para a administração.”

Análise do Controle Interno

No tocante à informação sobre disponibilidade orçamentária, ratifica-se a informação de que não basta informar os dados sobre projeto/atividade, elemento de despesas, fonte de recurso e compatibilidade com a LOA, pois há a necessidade de se informar se a dotação existente é suficiente, em termos orçamentário-financeiros, para fazer frente à contratação futura, tendo em vista o valor estimado da licitação. Sem a informação de quanto há disponível da dotação orçamentária autorizada, de nada adianta informar apenas os elementos de classificação orçamentária da despesa.

No tocante às falhas descritas nas subalíneas “a.2”, “a.5” e “a.6” do campo ‘fato’, convém informar que tais documentos e informações devem estar apensos aos processos licitatórios formalizados. Não se admite a inserção, posterior a sua conclusão, de documentos nos autos do processo, ou a guarda ou arquivamento em autos ou locais distintos dos referidos processos licitatórios. Dessa forma, ainda que enviados anexos à manifestação, não supre a falha de não terem sido encontrados no processo, pois não se tem como afirmar se os mesmos existiram à época da realização dos eventos relativos às licitações feitas ou foram elaborados ou obtidos posteriormente.

Acerca das falhas citadas nas subalíneas “a.3” e “a.4” do campo ‘fato’, convém informar:

a) Não basta haver no edital e aviso de licitação os locais, horários de atendimento e endereço para esclarecer dúvidas. O art. 40 da Lei 8.666/1993, ao tratar de cláusulas essenciais a ser inseridas nos editais de licitação, indistintamente, em seu Inciso VII exige que haja menção sobre os locais, horários e, também, os “códigos de acesso aos meios de comunicação à distância”, como forma de facilitar o acesso dos interessados em obter informações, esclarecimentos sobre a licitação e cumprimento de obrigações. Em nenhum edital analisado essa exigência legal foi verificada. Observe-se que, tendo em vista que a Lei 10.520/2002, assim como os decretos regulamentadores da modalidade Pregão não tratam de cláusulas editalícias, cumpre à Lei 8.666/1993 suprir subsidiariamente as licitações nessa modalidade no tocante à confecção dos editais; e

b) Ainda que não haja uma regulamentação legal ou formal de como deve ser elaborada uma justificativa para a necessidade de se deflagrar um certame licitatório, parece ser senso comum de que alguns elementos devam constar nesse item. Ademais, há uma variedade de artigos, livros, tutoriais, manuais etc. que indicam quais elementos mínimos deva conter uma justificativa para uma licitação. Mesmo sem esses, há que se ponderar para a necessidade de a autoridade requisitante convencer a autoridade competente para autorizar a deflagração do processo de que tal necessidade de contratação é realmente conveniente e oportuna, em função dos escassos recursos orçamentários disponíveis.

No tocante à manifestação sobre as falhas observadas nos processos relativos aos Credenciamentos 001/2017 e 003/2018, convém tecer comentários:

b.1) Foi exatamente por não haver clara prescrição na legislação ou regulamento que o Tribunal de Contas da União – TCU exarou a Decisão nº 656/1995 – Plenário, de forma a evitar questionamentos acerca da legalidade dessa forma de se contratar na administração pública e com o fim também de evitar que cada órgão ou entidade públicos conduzissem seus certames de forma variada, sem uniformidade, sem sistematização. Dessa forma, quando a administração decidir por um credenciamento, deve atentar, no mínimo, para os requisitos essenciais estabelecidos pelo TCU na retrocitada decisão. No caso em tela, os serviços contratados continuaram, até a data de corte dos exames, ou seja, julho de 2018, a serem prestados no município de Timon/MA pelas empresas credenciadas, demonstrando que a demanda por tais serviços continuavam a ser necessárias. Dessa forma, os credenciamentos ainda deveriam estar com prazos de inscrição abertos para eventuais interessados;

b.2) A falha relativa a exigência de três certidões de regularidade fiscal, uma para tributos federais, outra para dívida ativa federal e outra para o INSS, foi apontada como indevida sua inserção no edital e não houve menção sobre os procedimentos de julgamento ou de habilitação conduzidos nos certames. Editais devem permitir aos interessados a elaboração de propostas sem dúvidas, dubiedade e lacunas. Ademais, como os editais analisados não continham meios de acesso remoto para esclarecimentos de dúvidas, as exigências dúbias e equivocadas do tipo citado poderiam afastar interessados. Contudo, não se pode afirmar que restrições à competitividade tenham ocorrido de fato. Só se pode afirmar que, no Credenciamento 003/2018, acudiu apenas 1 interessado;

b.3) O atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Espaço Saúde Especializado Ltda. apenas confere a execução anterior por essa empresa de serviços de "fisioterapia e tratamento de reabilitação". Não há nenhuma menção a prestação de serviços de fonoaudiologia, não atendendo, portanto, ao requisito exigido para adjudicação e contratação dos serviços previstos no lote XV – Fonoaudiologia, do Edital. Quanto às falhas dos atestados apresentados pelas empresas Clínica de Fisioterapia Fisiolife Ltda. – ME, Bio-Test Instituto de Análises Clínicas Ltda., W. R. Lima Júnior Exames Laboratoriais – ME e Centro de Terapia Renal de Timon Ltda. e Melo & Lustosa Ltda., a manifestação apresentada unidade não elementos comprobatórios que pudessem ilidir ou mesmo elidir os fatos apontados, apenas limitam-se a informar que os atestados apresentados pelas empresas se encontravam em conformidade com o que determina a Lei e atendendo ao edital;

b.4) O mesmo ocorreu com a manifestação feita sobre a não aderência do atestado apresentado pela empresa F. W. Vieira de Santana – ME, isto é, não apresenta elementos e documentos comprobatórios que pudessem afasta-las, resumindo-se a afirmar ser incontestável a validade do mesmo para fins de aptidão da empresa;

b.5) O Termo de Referência não traz elementos excedentes àqueles verificados no Edital, quanto às exigências de requisitos mínimos para comprovação da habilitação das empresas para execução dos serviços objeto do Credenciamento. Assim, tanto o Edital quanto o Termo de Referência apresentam a falha descrito na subalínea "b.5" do campo 'fato'.

No que se refere à manifestação acerca das falhas apontadas para os pregões presenciais 012/2018 e 013/2018, convém informar que:

c.1) O processo de submeter alguns atos da licitação à apreciação jurídica ou o fato de que interessados ou terceiros não tenham impugnado o Edital não garante a perfeita regularidade do mesmo, apenas revela a falha do parecer jurídico e o conformismo de licitantes ou o receio de sofrer represálias por contestar os atos da administração pública. A exigência em si não é vedada, já que encontra respaldo em legislação esparsa atinente às contratações com o setor público. O erro no caso foi apresentar tais exigências como requisito de credenciamento e/ou habilitação, sendo que não há respaldo legal para se exigir tais comprovações como um desses tipos de requisito. Como já foi mencionado, melhor seria em impor tais restrições nas condições de participação da licitação, pois as licitantes que não se enquadrassem não despenderiam tempo e recursos materiais, humanos e financeiros para retirar edital, elaborar propostas, comparecer ao certame, dentre outros atos;

c.2) Primeiramente, cumpre frisar que a Lei n° 8.666/1993, em seu art. 43, §3º, faculta à administração, se assim julgar necessário, em qualquer fase da licitação, ou seja, anteriormente à contratação propriamente dita, que promova diligência destinada a esclarecer ou a complementar alguma dúvida sobre o processo, inclusive para fins de verificação se a empresa existe e funciona, se tem idoneidade física e financeira para cumprir a avença futura de forma devida, dentre outras finalidades. Dessa forma, não subsiste a afirmação de que a administração pública não possa dirigir-se ao estabelecimento comercial, ver as suas condições de armazenamento, de capacidade, as condições mínimas de instalações e de limpeza do mesmo. Outrossim, em momento algum se afirmou que a exigência de alvará de funcionamento ou alvará sanitário, este último para o caso em tela. O que se apontou como falha nos editais foi que tal exigência tenha sido inserida no rol de prova de regularidade fiscal e trabalhista. Ora, o alvará de funcionamento ou alvará sanitário, quando exigidos, devem integrar a relação de documentos que comprovem a qualificação técnico-operacional de licitantes;

c.3) Já se afirmou anteriormente que o fato de os editais terem sido submetidos à análise do setor jurídico ou pelo fato de os mesmos não terem sido questionados ou impugnados por nenhum interessado ou por terceiros, não conferem a eles a estrita legalidade e conformidade. Ademais, o fato de não ter ocorrido inabilitação por não cumprimento de tais exigências revelam duas facetas: tais exigências foram inseridas indevida e equivocadamente sem qualquer objetivo prático e/ou houve flagrante descumprimento ao princípio licitatório da Vinculação ao Instrumento Convocatório, previsto taxativamente no *Caput* do art. 3° da Lei 8.666/1994. De certo, que houve infração legal e/ou falha administrativa ao se prever nos editais tais exigências, inclusive, poder-se-ia terem tido o caráter de restrição à competitividade, o que deve ser evitado a todo custo, já que a isonomia e a concorrência ampla em condições compatíveis é a meta do processo licitatório e já foi reiteradas vezes ratificadas pelo Tribunal de Contas da União em variadas determinações e recomendações constantes de acórdãos e decisões;

c.4) A boa situação financeira atual da empresa não garante que assim o seja no momento da contratação futura, como quis fazer ver a manifestação, referindo-se a registro de preços. Ademais, a situação financeira da empresa diz respeito à capacidade de pagamento da mesma e não à capacidade de fornecimento ou prestação de serviços. A Lei 8.666/1993 não cuidou especificamente da situação financeira; interessou-se mais pela situação econômico-financeira em determinados casos, que envolve muito mais elementos que uma situação atestada por instituições financeiras e cartórios de protestos de títulos. Para garantir idoneidade econômico-financeira para cumprimento de obrigações contratuais com a administração pública, a Lei usou de mecanismos de qualificação econômico-financeira, como índices contábeis de

liquidez e solvência, garantias contratuais e as sanções por inadimplemento contratual. As exigências contidas nos editais, como já dito, servem apenas para atestar a capacidade de os contratados honrarem seus compromissos financeiros de pagamento a terceiros e não de cumprimento da execução dos objetos das licitações e futuros contratos. Ademais, não encontram respaldo na legislação atinente às licitações em geral, aos pregões e ao registro de preços.

Para as falhas constatadas nos pregões presenciais 014/2017, 025/2017, 028/2017, 050/2017, 012/2018 e 013/2013, convém tecer argumentos críticos sobre o que foi arguido no corpo da manifestação da unidade examinada, nos seguintes termos:

d.1) O Edital do Pregão Presencial 014/2017 trata em pontos distintos dos requisitos necessários para credenciamento e para habilitação. Para o primeiro, as exigências documentais para tanto se encontram nos itens 3.1, 3.2, 3.5, 3.6 e 3.6.1; já para habilitação, há os itens 4.1, 4.2 e 6.1 com seus subitens. De fato, credenciamento e habilitação são coisas distintas que necessitam de documentos distintos para comprovar o atendimento aos requisitos. No caso deste pregão não foi diferente. Pelo que se verifica nos itens que tratam do primeiro instituto, a documentação exigida em nada se compatibiliza com aquela cuja finalidade seja o segundo instituto e vice-versa. Dessa forma, não tinha como os documentos faltantes na documentação de habilitação da empresa não tinha como ser suprida com a documentação para fins de credenciamento. Ademais, como se tratam de etapas distintas, que ocorrem em momentos diferentes, cujas exigências são imiscíveis, as licitantes não poderiam de deixar de inserir no envelope relativo à documentação de habilitação os documentos exigidos no item 6.1 e subitens do Edital, ainda que os mesmos estivessem sido apresentados no credenciamento. Note-se que os envelopes de propostas de preços e de documentos de habilitação são entregues lacrados, sendo que os últimos somente são abertos se e somente se a empresa tiver lance vencedor. A única ressalva está contida no subitem 6.1.1.1 do Edital, que trata de contrato social, o qual, se apresentado no credenciamento, não precisaria está dentro do envelope de documentos de habilitação. Por fim, sendo uma empresa vendedora de bens duráveis, ela é contribuinte de ICMS, necessitando de apresentação de prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual, o que não ocorreu e, quanto a substituição do comprovante de inscrição no cadastro municipal pelo alvará de funcionamento da empresa, já que o edital não exige, a manifestação incorre em grave engano, pois o subitem 6.1.2, alínea "b", parte final, afirma que tal comprovação deva ser efetivada por meio de "apresentação de cartão de contribuinte municipal e/ou estadual";

d.2 e d.3) Para esses dois casos cabe informar que não constavam dos processos licitatórios dos pregões presenciais 025/2017 e 028/2017 disponibilizados os documentos relativos aos credenciamentos das licitantes, razão pela qual não se pode atestar se os contratos sociais foram apresentados à época devida ou *a posteriori*;

d.4) Efetivamente, sequer se pode exigir apresentação de atestados de capacidade técnica em quantidades e prazos iguais aos do objeto licitado, inclusive o Tribunal de Contas da União, em diversas decisões, já fixou entendimento de que devem ser considerados apenas os itens mais relevantes e, para estes, não podem ser estabelecidos "*percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço*" (Acórdão 1284/2002-Plenário). No caso dos atestados apresentados pelas empresas N. B. da Silva Filho e F. de A. Fernandes Campos, constatou-se que eles não demonstram quantitativos, não discriminam que equipamentos as empresas fizeram manutenção anteriormente e, no caso da última, de 5 tipos de equipamentos que ficou demonstrada experiência anterior, apenas 1 dizia

respeito ao objeto da licitação. Assim, todos os atestados apresentados não se coadunam com a teleologia da lei e com o que está fixado literalmente no Acórdão do TCU citado;

d.5) Ainda que se considere que, em sentido amplo, o conceito de equipamentos radiológicos abranja a ultrassonografia, a tomografia computadorizada e a densitometria óssea, já que trabalham com imagem colhidas e enviadas por equipamentos que usam ondas sonoras ou luminosas, os atestados apresentados pecam por não fazer a discriminação de quais tipos de equipamentos radiológicos foram utilizados anteriormente, se aparelhos de radiologia convencional, computadorizada ou digital. Assevere-se que há a necessidade de que os atestados de capacidade técnica-operacional comprovem experiência anterior em quantidades e prazos iguais ou próximos daqueles do objeto da licitação no que diz respeito aos itens mais relevantes, ou seja, haveria de ser demonstrada explicitamente a locação de pelo quantidades mínimas de cada aparelho contido no Termo de Referência;

d.6) Os documentos ora encaminhados não constavam da documentação disponibilizada. Analisando a numeração dos documentos encaminhados, nota-se um intervalo de 26 folhas entre a Ata final de habilitação e esses documentos, o que denota que tais documentos foram inseridos *a posteriori* no processo. Num procedimento regular, esses documentos estariam imediatamente anterior ou posterior à referida Ata. Esse "*gap*" teria se dado em função de que atos processuais já haviam sido executados e inseridos no processo quando tais peças documentais foram obtidas a fim de sanar as falhas apontadas;

d.7) Não se sustenta a argumentação de que foi erro de digitação a expressão "*transporte de produtos farmacêuticos*", já que há um item específico para essa exigência no Edital, qual seja, a alínea "d" do subitem 6.1.4. Ademais, a ANVISA emite licenças distintas para "comercializar", para "armazenar, distribuir e expedir" e para "transportar" produtos farmacêuticos. Assim, uma empresa que queira atuar em toda a cadeia terá que obter as três licenças, sob pena de não poder realizar a etapa não licenciada. Assim, não se subentende a licença para um tipo de ação se há licença para outros, como quis afirmar a argumentação contida na manifestação da unidade examinada. Como a empresa apresentou licenças apenas para comercializar e para armazenar, distribuir e expedir, faltou comprovar a autorização para transportar, conforme foi apontado, e a manifestação apresentada e seus anexos não supriram essa falha.

2.2.3. Prejuízo financeiro na locação de equipamentos hospitalares no valor de R$ 2.469.140,40

Fato

Avaliou-se a execução do contrato de locação de equipamentos utilizados para realização de exames médicos nas unidades de saúde CAISM (CNES 5699290) e Policlínica (CNES 2452081). O período avaliado iniciou em 01 de janeiro de 2017 e findou em 30 de junho de 2018.

A empresa Central de Laudos e Serviços Ltda ME, CNPJ 11.897.718/0001-49, foi contratada após ser declarada vencedora do Pregão Presencial nº 31/2014. O Contrato nº 113/2014, firmado em 03 de novembro de 2014, tinha sua vigência inicial programada para durar até 03 de novembro de 2015, tendo sido sucessivamente prorrogado até novembro de 2017.

Em fevereiro de 2017, com fundamento no art. 65, inciso I, alínea b e § 1 da Lei nº 8.666/1993, o valor original do contrato foi aditivado em 12%. Em seguida, o município de Timon realizou novo processo licitatório para realização dos serviços, qual seja, o Pregão Presencial nº 50/2017, também vencido pela empresa Central de Laudos e Serviços LTDA-ME, que serviu de fundamento para manutenção da contratada como prestadora desses serviços até a data desta fiscalização.

Segundo os contratos, a Secretaria Municipal de Saúde deveria pagar mensalmente à empresa vencedora os valores apresentados na Tabela 1 pela prestação dos serviços ora contratados.

Tabela 1 – Preços dos serviços contratados com a empresa Central de Laudos.

Aparelho/ Equipamento	**Valor PP 31/2014 (R$)**	**Valor mensal após aditivo (R$)**	**Valor PP 50/2017 (R$)**
Ultrassonografia digital Dopller Collor com cardiologia.	19.950,00	22.344,00	21.300,00
Ultrassonografia geral sem cardiologia.	16.366,00	18.329,92	16.800,00
Ultrassonografia digital Dopller Collor partes moles.	19.950,00	22.344,00	21.300,00
Mamografia com processadora, técnico, médico e laudos.	44.980,00	50.377,60	44.780,00
Densitometria óssea.	20.540,00	23.004,80	21.300,00
Tomografia.	58.800,00	65.856,00	64.200,00
Sistema de captura digital de imagens radiográficas	--	--	21.800,00
Total (por mês)	**180.586,00**	**202.256,32**	**219.480,00**

Fonte: Processo de contratação nº 031/2014.

Da verificação da existência dos equipamentos locados

Durante o período de trabalho de campo no município de Timon, que ocorreu entre 10 a 14 de setembro de 2018, a CGU visitou as unidades de saúde CAISM e Policlínica. Na oportunidade, verificou a existência física de seis equipamentos para realização de exames médicos, conforme detalhado na tabela 2.

Tabela 2 – Equipamentos verificados nas unidades de saúde.

Unidade	**Equipamento**	**Marca**	**Modelo**	**Disponível em 2017-18**
Policlínica	Ultrassom	Samsung Medison	Accuvix V10	Sim
Policlínica	Ultrassom	Philips	M2540A	Sim
Policlínica	Tomógrafo	GE	HISPEED FXI	Sim
Policlínica	Densitômetro ósseo	Não identificado	DPX Alpha	Sim
CAISM	Mamógrafo	Lorad Affinity	3-000-5066	Sim
CAISM	Ultrassom	Philips	M2540A	Sim

Fonte: Elaborado pela CGU a partir da visita in loco.

Da prestação dos serviços de tomografia

De acordo com as informações obtidas junto à Policlínica, as tomografias computadorizadas são realizadas de segunda a sexta-feira, limitadas a cem atendimentos por mês. Conforme já apresentado na Tabela 1, a realização desses cem exames teve seu valor alterado ao longo do período auditado. Sendo assim, no decorrer desse período o custo estimado de um exame de tomografia variou conforme demonstrado na tabela 3.

Tabela 3 – Valor unitário do exame no período

	Original- PP 31/2014	**Aditivado**	**PP 50/2017**

Valor do Contrato	R$ 58.800,00	R$ 65.856,00	R$ 64.200,00
Quantidade de exames máxima	100	100	100
Valor unitário do exame	R$ 588,00	R$ 658,60	642,00

Fonte: Elaborado pela CGU.

Destaca-se que os exames de tomografia computadorizada custariam esse valor se fosse utilizada toda a capacidade de produção disponibilizada pela empresa contratada, no caso, cem exames por mês.

Todavia, a partir da base de dados do Ministério da Saúde (Datasus), verificou-se que durante os meses compreendidos no período de 01 de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2018 não se executou o quantitativo total contratado (cem por mês); e que nenhuma tomografia foi realizada nos meses de junho, agosto e outubro de 2017.

Segundo os dados do Datasus, considerando os dezoito meses analisados pertencentes ao intervalo de 01 de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2018, a policlínica realizou 681 exames de tomografia. Em resposta, o município alegou ter realizado 1.332 exames e que uma falha técnica impediu o registro no sistema do SUS. Todavia, só foi possível comprovar a realização de 789 exames, uma vez que alguns arquivos que serviriam de evidências apresentaram problemas técnicos na visualização.

Pelos serviços médicos de tomografia realizados pela Policlínica nesse período, a empresa Central de Laudos recebeu da Prefeitura Municipal de Timon a importância de R$ 1.166.360,00. Sendo assim, cada tomografia realizada custou cofres públicos, efetivamente, RS 1.712,71.

Do superfaturamento na tomografia

Após pesquisa de preços realizada junto a três clínicas de imagem que prestam o serviço de exames por tomografia computadorizada em Teresina-PI, verificou-se que o valor médio do exame custa R$ 360,00.

Se considerarmos que as 1.332 tomografias realizadas pela Policlínica, embora estas não tenham sido integralmente comprovadas, tivessem sido remuneradas ao preço de mercado, o município teria desembolsado um total de R$ 479.520,00 para satisfazer essa necessidade por tomografias computadorizadas no município.

Tendo em vista a confrontação do que o município de Timon pagou e o valor justo do serviço disponibilizado ao cidadão, mensurado a partir do valor cobrado habitualmente pelo mercado, estima-se um prejuízo aos cofres públicos da ordem de R$ 686.840,00.

Além disso, a modelagem de contrato adotada pelo município contemplou a locação do tomógrafo com pagamento independente da realização de exames, o que nem sempre representa a melhor escolha para a administração.

E, ainda que a modelagem fosse a mais adequada, verificou-se no mercado, por exemplo, que o Hospital Regional de Caxias/MA e o Hospital Macrorregional de Coroatá/MA dispõem de tomógrafos alugados, e em ambos os casos pagam R$ 20.000,00 mensais às contratadas. Nesse sentido, a apuração do prejuízo na contratação dos serviços de tomografia, considerando a simples locação do equipamento e desprezando a efetividade do procedimento, gerou no período avaliado um dano ao erário de R$ 806.360,00.

Para fins de consolidação do dano ao erário, apontado no último item, os meses correspondentes àqueles que tiveram serviços não prestados deverão ser excluídos desse montante. Nesse sentido, o valor residual do prejuízo foi R$ 668.792,00.

Da prestação dos serviços de mamografia

As informações extraídas do Datasus indicam que durante o período analisado (18 meses) foram realizados 4.222 exames de mamografia no CAISM. Em média, a unidade realizou 234 exames de mamografia por mês. Considerando vinte e dois dias úteis de atendimento por mês, foram realizados, aproximadamente, onze exames por dia.
Tendo em vista que o município de Timon pagou durante o período avaliado R$ 862.216,00 pela prestação de serviços de exames médicos por mamografia, a realização de uma unidade do exame custou aos cofres públicos R$ 204,22.

Do superfaturamento na mamografia

A partir de pesquisas de preços foi possível verificar que o valor médio de locação de um mamógrafo pago mensalmente por outras unidades de saúde no Maranhão é de R$ 15.000,00. Do confronto entre o valor pago pelo município de Timon à Central de Laudos com o valor pago por outras unidades de saúde no Maranhão, verificou-se um superfaturamento no período auditado de R$ 592.216,00.

Dos serviços de densitometria óssea

Segundo informações obtidas a partir do cronograma de atendimentos da policlínica, os exames de densitometria óssea são realizados às quartas-feiras a partir das 14:00h, com limite de atendimento de até sessenta pacientes por mês. Durante o período que foi objeto da avaliação da auditoria, o município de Timon/MA pagou à contratada R$ 20.540,00 em janeiro de 2017 e, a partir de então, os valores pagos mensalmente foram reajustados para R$ 23.004,80. Com o advento do contrato oriundo do Pregão Presencial nº 50/2017, o valor mensal pago a contratada passou a ser R$ 21.300,00 a partir de dezembro de 2017.

Se considerarmos a divisão da despesa mensal de locação do equipamento pela quantidade de exames possíveis de realização, o valor estimado do custo unitário do exame a ser pago pelo município seria R$ 342,33, 383,41 e 355,00, respectivamente, considerando as alterações contratuais.

Após verificação da produção ambulatorial extraída da base de dados do Datasus, acrescido dos laudos médicos apresentados pela prefeitura, verificou-se que nesse período não foram realizados exames nos meses de fevereiro, março, abril, novembro e dezembro de 2017. A situação encontrada representa um prejuízo de R$ 113.319,20.

Dos serviços de ultrassonografia no CAISM

A partir do cronograma de atendimento do CAISM, verificou-se que a unidade dispõe de quatro médicos ultrassonografistas que se revezam durante oito turnos semanais. Conforme já tratado anteriormente, a unidade de saúde dispõe de um aparelho de ultrassonografia. A produção desses profissionais foi extraída do Datasus e, a partir da análise dos dados obtidos, verificou-se que foram realizados 8.105 exames no período avaliado.

Ao longo dos dezoito meses avaliados por esta auditoria, o município de Timon pagou em favor da Central de Laudos a importância R$ 352.265,20 pela locação do equipamento de ultrassonografia disponível naquela unidade de saúde. Tendo em vista que nesse valor não estão incluídas as despesas referentes aos salários dos médicos responsáveis pela realização dos exames, uma vez que, diferente da mamografia e da tomografia, no caso do ultrassom, a Central de Laudos disponibilizou apenas o equipamento que deveria ser utilizado pelos médicos contratados pela própria prefeitura, não foi possível mensurar o custo unitário do exame.

Do superfaturamento na ultrassonografia do CAISM

A partir de pesquisa de preços realizadas junto a fornecedores dos serviços objeto de avaliação, verificou-se que a locação de um equipamento que atenda às especificações do contratado pelo município de Timon foi em média R$ 5.000,00. Tendo em vista a diferença entre o valor contratado e o valor cobrado regularmente no mercado, conclui-se que o referido item locado está superfaturado, com prejuízo aos cofres públicos no valor de R$ 262.265,20.

Dos serviços de ultrassonografia na Policlínica

A partir do cronograma de atendimento da Policlínica, verificou-se que há na unidade de saúde dois ultrassonografistas disponíveis para atendimento, com programação para realização de oitenta exames semanais (quarenta cada). Os dois profissionais atendem durante quatro turnos semanais não coincidentes, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 – Cronograma de uso do ultrassom Policlínica

Ultrassonografistas	Dia da semana	Turno	Vínculo	Salário
R. F. A. R . R.	Terça	Tarde	Contratado	6.840,00
	Sexta	Tarde		
C. A. O.	Quinta	Manhã	Contratado	3.600,00
	Sábado	Manhã		

Fonte: Elaborado pela CGU.

Conforme já mencionado anteriormente, a Policlínica dispõe de dois equipamentos de ultrassom locados junto à Central de Laudos. Tendo em vista a quantidade de profissionais que utilizam e estão aptos para operacionalizar os referidos equipamentos, verifica-se a ausência de necessidade de a unidade de saúde ter à sua disposição dois equipamentos para realização desses exames de imagem, uma vez que não há capacidade humana suficiente para utilizar os dois simultaneamente.

Da análise da produção ambulatorial da Policlínica, verificou-se que os dados corroboram com a informação apresentada no parágrafo anterior. Durante o período avaliado por esta auditoria foram realizados 3.949 exames de imagem nesta unidade de saúde, conforme laudos médicos apresentados pela Prefeitura de Timon. Em média, a Policlínica executou aproximadamente 219 exames por mês.

Para fins de comparação, a produção da Policlínica, no que diz respeito às ultrassonografias, representa 48% (3.949/8.105) do que foi realizado pelo CAISM. É importante relembrar que o CAISM possui apenas um equipamento de ultrassom. O fato de CAISM com apenas um

equipamento produzir mais que o dobro da Policlínica evidencia a desnecessidade de contratação de dois equipamentos.

Do prejuízo causado pela locação de dois equipamentos

Tendo em vista que o município de Timon pagou pela locação dos aparelhos de ultrassonografia da Policlínica à contratada, entre 01 de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2018, a importância de R$ 784.980,00 e, considerando a desnecessidade de dispor de dois aparelhos de ultrassonografia, verifica-se um prejuízo financeiro aos cofres públicos da ordem de R$ 392.490,00.

Do pagamento por serviços não prestados de locação de ultrassom na Policlínica

Segundo informações da responsável pela Policlínica, durante os meses de junho a agosto de 2017, um dos equipamentos disponíveis para realização de exames de ultrassonografia estava inoperante. Embora não disponível para uso, consulta à prestação de contas do município evidenciaram que os valores pagos em favor da Central de Laudos não sofreram alterações por ocasião do descumprimento contratual. Embora tenha ocorrido a inutilização do equipamento, como houve produção clínica no período e havia a disponibilidade de um segundo aparelho, o prejuízo deste item já foi alcançado por aquele computado no item anterior (locação de dois equipamentos).

Do superfaturamento na ultrassonografia da Policlínica

A partir de pesquisa de preços realizadas junto a fornecedores dos serviços objeto de avaliação, verificou-se que a locação de um equipamento que atenda às especificações do contratado pelo município de Timon foi em média R$ 5.000,00. Tendo em vista a diferença entre o valor contratado e o valor cobrado regularmente no mercado, conclui-se que o referido item locado está superfaturado, com prejuízo aos cofres públicos no valor de R$ 302.490,00. Considerando a necessidade de excluir desse valor os três meses que não foram prestados serviços e o prejuízo já foi contabilizado no item anterior, o valor residual do prejuízo foi R$ 250.458,00.

Do aditivo contratual

Conforme extraído do termo aditivo ao Contrato nº 31/2014, materializado no processo nº 1608/2014, de 13 de fevereiro de 2017, a Cláusula Segunda do referido instrumento acresceu 12% ao valor original contratado. Segundo a mesma cláusula, o aditivo fundamentou-se no art. 65, inciso I, alínea “b”, e § 1, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.
O dispositivo legal citado no termo aditivo traz a seguinte redação:
Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

[...]

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Do texto acima, aduz-se que a alteração contratual do dispositivo citado se trata de modificações quantitativas no objeto contratado. Ou seja, os aditivos fundamentados nesses dispositivos devem ser realizados quando houver necessidade de aumentar ou diminuir a

quantidade do objeto contratado. No caso concreto, esse fundamento seria válido se houvesse, por exemplo, necessidade contratar mais um aparelho de ultrassom.

Todavia, o que se verificou no caso em questão, foi um mero reequilíbrio econômico-financeiro. Instituto distinto daquele disposto no artigo 65, uma vez que sequer trata de alteração de objeto contratual. Em situações como esta, a administração deveria ter adotado o instituto do reajuste, uma vez que esse é o instrumento utilizado para manter o equilíbrio econômico-financeiro quando os custos do contrato sofrem alteração ao longo do tempo sem que tenha ocorrido algo anormal.

De acordo com o inciso XI do artigo 40 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a administração deverá estabelecer no edital critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos setoriais.
O edital que regeu o Pregão Presencial nº 31/2014 previu em sua Cláusula XIV, item 14.8, a possibilidade de revisão para garantir o equilíbrio econômico-financeiro. Todavia, não foi observado o estabelecimento do critério a ser adotado nos casos em que houvesse a necessidade de reajuste.

Sendo assim, verifica-se que a alteração contratual adotada pelo município de Timon para majorar o contrato da Central de Laudos não está de acordo com as exigências estabelecidas na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Da ausência de dispositivo contratual estabelecendo o limite de cem atendimentos

A partir das informações disponibilizadas pelas unidades avaliadas nesta auditoria, verificou-se o estabelecimento de limites de consultas mensais para realização de exames de tomografia computadorizada, densitometria óssea e mamografia. Sabe-se também que o contrato celebrado entre prefeitura de Timon e a empresa Central de Laudos tratava da realização de exames com fornecimento de mão de obra tanto para execução do procedimento operacional como para a emissão de laudos médicos.

Em que pese a adoção dessa prática nas unidades de saúde, essa informação não foi observada no edital que regeu os certames que acarretaram na contratação da Central de Laudos. Trata-se, inclusive, de uma informação relevante, com potencial para mudar substancialmente os valores cobrados pelo licitante para consecução do objeto em disputa. A situação verificada fere a isonomia do processo licitatório, o que contraria o teor do artigo da 3º da Lei 8.666/1993.

Da apuração do prejuízo

A partir dos fatos apresentados nos tópicos anteriores, a tabela 5 consolida o prejuízo aos cofres públicos apurado na execução do contrato celebrado entre a prefeitura de Timon e a emprese Central de Laudos.

Tabela 5 – Consolidação do prejuízo

	Tomógrafo	**Mamógrafo**	**Densitometria**	**Ultrassom**
Serviços não prestados	--	--	R$ 113.316,00	--
Superfaturamento	R$ 806.360,00	R$ 592.216,00	--	R$ 564.755,20
Serviço sem utilidade	--	--	--	R$ 392.490,00
Totais	**R$ 806.360,00**	**R$ 592.216,00**	**R$ 113.319,20**	**R$ 957.245,20**
Prejuízo apurado	**R$ 2.469.140,40**			

Fonte: Elaborado pela CGU.

Conforme apresentado na tabela 5, a execução dos contratos da prefeitura municipal de Timon e a empresa Central de Laudos ocasionou um prejuízo ao erário no valor de R$ 2.469.140,40.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 22.979, de 19 de novembro de 2018, a Prefeitura municipal de Timon apresentou a seguinte manifestação:

"A manifestação para esse item será feita por tópico específico, conforme segue.

Da prestação dos serviços de tomografia

"A produção no período analisado - 1º de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2018 - corresponde efetivamente a 1.332 exames, em anexo, que por falha interna de processamento já identificada, inclusive por essa auditoria, ficou registrado no sistema somente 681. Isso demostra que a demanda do período é bem superior àquela registrada no sistema, o que demonstra também a necessidade do equipamento disponibilizado ao serviço de tomografia dentro da perspectiva de maior amplitude de atendimento.

Do pagamento por serviço de tomografia não prestado

"Efetivamente houve produção nos meses junho, agosto e outubro do ano de 2017, conforme comprovação presente no anexo.

Do superfaturamento na tomografia

"Não há como verificar a alegação, uma vez que o relatório afirma ter realizado pesquisa de preços junto a três clínicas de Teresina sobre o valor do exame de tomografia, mas não apresenta os dados para análise. Assim ante a não existência da evidência para que se verifique pelo menos a comparabilidade do objeto da pesquisa ao do objeto contratado, não se pode constatar a alegação.

"Apesar disso é necessário frisar que ao objeto do contrato não se trata de mera locação de equipamento. Trata-se de fornecimento do equipamento com o profissional para a realização do exame, os insumos, materiais e a análise do exame até a emissão do laudo sobre o mesmo.

"Assim quando o auditor alega que o Hospital de Caxias e de Coroatá pagam valores diferente para a locação de equipamento similar, não nos parece que a simples comparação de um objeto tido como similar possa refletir a realidade dos fatos, pois não estão ali descritos o tipo de equipamento, qualidade e números de exames, profissionais contratados para realizar e laudar os exames.

"Portanto, a alegação de sobrepreço e dano ao erário não pode ser presumida, ela deve ser comprovada por meios idôneos de apuração relacionados ao mesmo objeto, não a objetos que apresentam similaridades. Por isso mesmo não procede a alegação de sobrepreço do relatório que sequer apresenta as provas que afirmou deter.

Da prestação dos serviços de mamografia

“Os serviços são realizados por encaminhamento da Estratégia da Saúde da Família, demanda espontânea e busca ativa. Assim a contratação dos equipamentos considerou a questão populacional que abrange a regional de saúde de Timon (Timon – Matões – Parnarama - São Francisco) que totaliza cerca de 249 mil habitantes, sem considerar a população flutuante de municípios vizinhos que demandam outros serviços do município, bem como as campanhas desenvolvidas pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado e pelo Município, não só o outubro rosa, mas todas aquelas que objetivam a sensibilização e conscientização das mulheres para a realização de exames de câncer de mama, razão pela qual, a oferta de serviço deve ser feita, considerando um volume de público estimado, até porque a cada dia a incidência de câncer de mama vem atingindo índices preocupantes, de modo que a oferta não pode ser subestimada. Hoje, Timon, em razão da evolução dos casos de câncer o Governo do Estado do Maranhão com o município Teresina, atendimento oncológico para até 2.080 pacientes.

Do superfaturamento na mamografia

“Comporta no mesmo raciocínio do item do superfaturamento da tomografia. Não é porque em outras unidades de saúde do Maranhão houve contrato de objeto similar com preço diferente, que aquele seja o preço real e que aquele seja o objeto.

“A alegação neste ponto não encontra sustentação, e com toda vênia deve ser entendido apenas como uma suposição ou juízo de valor, visto não trazer qualquer comprovação que possa nortear a defesa por parte do gestor. Desta maneira administração não consegue sequer realizar defesa, prejudicando dessa forma o oferecimento de ampla defesa, assim contrariando os princípios do contraditório e do devido processo legal.

Dos serviços de densitometria óssea / Do pagamento serviços de densitometria óssea não prestados

“para fins de comprovação de produção, anexamos cópias de exames/laudos de serviços realizados de 1º janeiro de 2017 a 30 de abril de 2018. O que descaracteriza ter havido o prejuízo mencionado pela auditoria, documentos anexos.

Dos serviços de ultrassonografia no CAISM

“Efetivamente houve produção no mês de abril de 2017 com a realização de 527 exames, conforme anexo onde se pode identificar o tipo de exame, o nome do paciente e a assinatura do mesmo, comprovando a prestação do serviço correspondente. Assim, considera-se sanada a pendência.

Do superfaturamento da ultrassonografia no CAISM

“Quando antes da realização da licitação, em obediência a Lei n. 8.666/1993 fez-se a pesquisa de preços junto a fornecedores dos serviços objeto de avaliação e verificou-se que a locação de um equipamento que atendesse às especificações do contrato buscado pelo município de Timon/MA estava de acordo com o valor contratado, portanto de acordo com o mercado, e assim sem indício de superfaturamento.

“Ademais a mera alegação de que podem existir preços diferentes sem a verificação da conformidade do objeto, serviços e local de contração, não podem inferir sobrepreço, principalmente quando não se comprova os valores alegados.

Dos serviços de ultrassonografia na Policlínica

“Embora tenha sido verificado pela auditoria que só foram realizados 2.766 exames de imagem, na realidade, após verificação em nossos arquivos ficou constatados que de fato foram realizados 3.925 exames, o que demonstra uma produção do período bem superior que àquela verificada no sistema, segue documento anexo.

Do Prejuízo causado pela locação de dois equipamentos (ultrassom)

“Quando da licitação estimou-se uma demanda superior a que vem se apresentando, frustrando nossos parâmetros de oferta do serviço de ressonância, haja vista atender a população da regional de saúde de Timon, totalizando juntos cerca de 249 mil habitantes, isso sem considerar a população flutuante de municípios vizinhos que demandam outros serviços do município. Assim, se houve ociosidade verificou-se em razão da não procura pelo serviço disponibilizado a população.

Diante dos questionamentos apresentados a Secretaria Municipal de Saúde solicitará à Central de Licitação do Município que promova no certame licitatório, considerando dentre todos os fatores previstos na Lei n. 8.666/1993 a modalidade que melhor atenda ao princípio da economicidade, sem prejuízo da oferta e da qualidade do serviço.

Do pagamento por serviço não prestado de locação de ultrassom na Policlínica

“Efetivamente houve produção nos meses de junho, julho e agosto de 2017 com produção de 395, 255 e 265 exames, respectivamente para os meses mencionados, conforme comprovantes anexos, comprovando a prestação do serviço correspondente. Assim, considera-se sanada a pendência.

Do superfaturamento da ultrassonografia da Policlínica

“Quando antes da realização da licitação, em obediência a Lei n. 8.666/1993 fez-se a pesquisa de preços junto a fornecedores dos serviços objeto de avaliação e verificou-se que a locação de um equipamento que atendesse às especificações do contrato buscado pelo município de Timon/MA estava de acordo com o valor contratado, portanto de acordo com o mercado, e assim sem indício de superfaturamento.

“Ademais a mera alegação de que podem existir preços diferentes sem a verificação da conformidade do objeto, serviços e local de contração, não podem inferir sobrepreço, principalmente quando não se comprova os valores alegados.

Do aditivo contratual

“Quanto ao questionamento sobre o fundamento (art. 65, inciso I, alínea “b”, da Lei n. 8.666/1993), temos a esclarecer que o fizemos, considerando tratar-se da necessidade de ajuste de valor para equilíbrio financeiro do próprio contrato, não tendo sido utilizado o instrumento de realinhamento de preço por considerar ser o mesmo, de praxe, utilizado quando para

alteração ata de registro de preço. Assim por entendermos que alteração era contratual, optou-se por enquadrar no artigo acima mencionado. Diante da divergência de entendimento, sem considerar qualquer outro aspecto pode-se verificar que a utilização de uma ou outra forma de variar o valor pelo serviço, não provocaria qualquer prejuízo ao erário, pois o objeto permaneceu inalterado e mantivesse a continuidade do serviço contratado. Detectada a falha formal na fundamentação anotada, com fulcro no art. 55 da Lei 9.784/1999 o ato será devidamente corrigido e convalidado.

Da ausência de dispositivo contratual estabelecendo o limite de cem atendimentos

"Quando da licitação, considerando a população da regional de saúde de Timon, estimou-se uma demanda superior a que vem se apresentando, frustrando nossos parâmetros de oferta do serviço de exames de imagem.

"Registra-se que não há no contrato limites de exames razão pela qual, causa-nos estranheza qualquer informação prestada que mencione teto estabelecido para atendimento, até porque o equipamento está a disposição do município para realização de tantos quanto exames forem necessários em função da demanda. Diante disso, a Secretaria determinou a averiguação para constatação da procedência da informação tida no relatório, como tendo sido de servidor, o que estaria o mesmo incorrendo em falta.

Da apuração do prejuízo

"O relatório da CGU conclui um suposto prejuízo a partir ou de serviços não realizados, ou de suposto valor maior no contrato do que no mercado, e sempre relacionando ao custo unitário.

"Como visto e demonstrado não houve qualquer período sem a efetiva prestação dos serviços.

"Todos os preços contratados se basearam na devida pesquisa de mercado como manda a Lei. A mera alegação de que pode haver serviço similar com preço diferente não implica em superfaturamento.

"E por fim é necessário esclarecer que o objeto do contrato é diferente do que destacou o relatório. O relatório aponta o tempo todo o objeto como serviço prestado unitariamente, ou seja, o exame. Entretanto o objeto contratado foi a disponibilidade integral do serviço mensal.

"O serviço contratado engloba a prestação de serviços acessórios além da locação do simples equipamento. O serviço como de amparo à saúde é obrigação da administração. Isto posto, a administração deve fornecer os serviços à população a seu próprio custo, não se trata de fornecimento unitário, mas de disponibilidade do serviço em tempo integral para uso de qualquer usuário do SUS.

"A disponibilidade dos serviços à população é o objeto do serviço. O preço pago é fixo, em razão da forma de contratação e consequentemente oferta do serviço, independentemente do uso. Assim, o uso do equipamento é definido pela capacidade de atendimento diária.

"Não há, portanto, porque se entender que a oferta de serviço disponibilizada nas unidades de saúde para atendimento à população seja seu objeto questionado como fomentador de geração de prejuízo ao erário quando se tem a obrigação da oferta dos serviços públicos de saúde."

Análise do Controle Interno

Após recebimento da manifestação da unidade, segue análise das justificativas apresentadas:

Da prestação de serviços de tomografia

Em que pese o município tenha declarado que realizou 1.332 exames no período, só restou evidenciado a comprovação de 789 exames no período. Foram considerados os laudos médicos apresentados pelo município relacionado ao período avaliado.

Do pagamento por serviço de tomografia não prestado

Embora não presente nas bases de dados do SUS, o gestor apresentou agendamentos e laudos de tomografia realizados nos períodos de junho, agosto e outubro de 2017. A documentação foi suficiente para alterar o campo fato e afastar o prejuízo apurado que havia sido apontado em função da não prestação dos serviços de tomografia no referido período.

Do superfaturamento da tomografia

Inicialmente, frisa-se que as evidências que fundamentaram o descrito no campo fato estão documentadas nos papeis de trabalho do auditor, conforme estabelece as normas de auditoria.

Quanto ao questionamento levantado pela unidade examinada em relação à pesquisa de preço realizada em três clínicas de Teresina-PI, destaca-se que não resta dúvidas quanto ao objeto avaliado, trata-se de exames de tomografia computadorizada. A apuração de pesquisa de preço junto a clínicas particulares serviu tão somente para demonstrar o quão ineficiente apresentou-se o modelo de contratação da prefeitura municipal de Timon. Uma vez que o custo efetivo dos exames realizados pela Policlínica é bem maior que aqueles praticados no mercado. Ademais, a avaliação realizada foi conservadora, pois os preços verificados no mercado foram aqueles oferecidos ao usuário comum, individual, e não a um cliente com uma alta demanda pelo consumo do serviço, como é caso da prefeitura de Timon.

Para mensuração do superfaturamento foram utilizados como preço médio os valores que o Hospital Regional de Caxias e o Hospital Macrorregional de Coroatá pagam pelos mesmos serviços que aqueles oferecidos pela Policlínica de Timon. Em sua defesa, alega o gestor que comparar objetos similares não refletem a realidade dos fatos pois não estão descritos o tipo de equipamento, qualidade e números de exames e profissionais contratados para realizar e laudar exames. Sabe-se que a administração ao realizar um procedimento licitatório está vinculada por força de lei ao instrumento convocatório, tal como preconiza a Lei 8.666/93. Nesse sentido, o objeto de comparação deve ser aquele estabelecido no instrumento convocatório. Do Termo de Referência do Pregão Presencial nº 31/2014, licitação que regeu a contratação do objeto em questão, foi possível extrair o teor da especificação do objeto de contratação:

4. ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO:

4.1 Nas tabelas abaixo estão demonstradas a especificação do objeto, a estimativa de serviços, a forma de cotação dos materiais objeto deste Termo de Referência.

06	Locação de Equipamento de Tomografia Helicoidal.	01	12	R$ 60.238,22	R$ 722.858,64
07	Locação de Equipamento de Sistema de Radiologia Computadorizada – CR.	02	12	R$ 20.984,00	R$ 503.616,00
08	Locação de Equipamento de Processador de Filmes para RX.	02	12	R$ 5.733,33	R$ 137.599,92
09	Locação de Equipamento de RX de 500 MA com comando e gerador.	01	12	R$ 41.280,00	R$ 495.360,00
Valor Total: R$ 3.496.786,20 (Três milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, setecentos e oitenta e seis reais e vinte centavos)					

5. DO PAGAMENTO.

5.1 O pagamento será efetuado conforme adimplemento da condição, em moeda corrente nacional, em até 30 (trinta) dias úteis do mês subsequente ao serviço, ou em outro prazo inferior que poderá ficar ajustado com o contratante, mediante apresentação da nota fiscal devidamente atestada, sendo efetuada a retenção na fonte dos tributos e contribuições elencados na legislação em vigor.

Do trecho extraído do Termo de Referência percebe-se que a descrição do objeto é sucinta e não trata de *tipo de equipamento, qualidade, número de exames e profissionais contratados* mencionados pelo gestor. Dito isso, não fundamento exigir das contratações que são utilizadas como parâmetros de comparação atributos que não foram exigidos para realizar a contratação do objeto de avaliação. Em que pese essa falta de fundamentação, destaca-se que a operação e manutenção dos equipamentos locados tanto no hospital de Caxias/MA quanto no hospital de Coroatá/MA são de responsabilidade das empresas contratadas.

Do superfaturamento na mamografia

O gestou alegou em sua manifestação que a justificativa deste item se trata da mesma fundamentação utilizada para o superfaturamento da tomografia. Sendo assim, a análise do controle interno encontra-se apresentada no referido tópico.

Do pagamento pelos exames de densitometria óssea não prestados

Após o relatório preliminar o gestor municipal apresentou documentação para demonstrar que houve realização de densitometria no período avaliado. Foram enviados os laudos dos exames realizados pela policlínica, conforme sintetizado na tabela abaixo:

Tabela - Quantidade de exames apresentados

Ano	Mês	tipo de exame	Qtde de exames
2017	janeiro	Densitometria	9
2017	fevereiro	Densitometria	0
2017	março	Densitometria	0
2017	abril	Densitometria	0
2017	maio	Densitometria	4
2017	junho	Densitometria	17
2017	julho	Densitometria	14
2017	agosto	Densitometria	13
2017	setembro	Densitometria	19
2017	outubro	Densitometria	15
2017	novembro	Densitometria	0
2017	dezembro	Densitometria	0

2018	janeiro	Densitometria	12
2018	fevereiro	Densitometria	12
2018	março	Densitometria	12
2018	abril	Densitometria	11
2018	maio	Densitometria	17
2018	junho	Densitometria	17
Total			172

Conforme verificado na tabela acima, a unidade apresentou comprovantes para justificar a ocorrência de exames não registrados nos sistemas do SUS. Todavia, verifica-se ainda que não houve realização de exames nos meses de fevereiro, março, abril, novembro e dezembro de 2017.

Dos serviços de ultrassonografia no CAISM

Embora não presente nas bases de dados do SUS, o gestor apresentou o movimento de consultas diária com atendimentos realizados em quatro datas do mês de abril, devidamente atestado pelo profissional médico responsável pela realização do exame, o que nessas circunstâncias foi suficiente para alteração do descrito no campo fato.

Do superfaturamento da ultrassonografia do CAISM

O gestor restringiu-se a alegar ter realizado pesquisa de preços antes da licitação, entretanto não apresentou elementos capazes demonstrar que os preços praticados pelo município de Timon estão alinhados com aqueles praticados por outras unidades de saúde.

Dos serviços de ultrassonografia na Policlínica

Embora a bases de dados do SUS tenha apresentado apenas o registro de 2.766 exames, o gestor apresentou os laudos médicos expedidos no período. Com base nessa nova disponibilização de documentos, foram verificados a realização de 3.949 exames no período, o que nessas circunstâncias foi suficiente para alteração do descrito no campo fato.

Do prejuízo causado pela locação de dois equipamentos (ultrassom)

A análise deste aspecto restringiu-se a descrição da condição encontrada, independente dos motivos que determinaram a sua ocorrência. Nesse sentido, a justificativa do gestor não apresenta elementos que descaracterizem a ocorrência do prejuízo apontado, uma vez que alegou que eventuais ociosidades ocorreram em função de uma estimativa de demanda superior ao ocorrido.

Do pagamento por serviços não prestados na locação de ultrassom na Policlínica

Considerando a disponibilidade de dois equipamentos para realização de exames de ultrassonografia na unidade de saúde referida, a simples apresentação de produção médica não é capaz de descaracterizar a constatação descrita no campo ‘fato’, uma vez que o funcionamento de uma das máquinas seria suficiente para produzir a situação apresentada pelo gesto. Todavia, assumindo que pelo menos uma das máquinas funcionou no período e, considerando que já foi computado o prejuízo causado pela locação desnecessária de dois equipamentos para a mesma unidade, o prejuízo financeiro decorrente desses serviços não

prestados não gerou impacto na apuração do prejuízo consolidado, pois se encontra alcançado pelo cálculo do prejuízo decorrente da locação desnecessária de dois aparelhos de ultrassonografia.

Do superfaturamento da ultrassonografia da Policlínica

O gestor restringiu-se a alegar ter realizado pesquisa de preços antes da licitação, entretanto não apresentou elementos capazes demonstrar que os preços praticados pelo município de Timon estão alinhados com aqueles praticados por outras unidades de saúde.

Do aditivo contratual

A manifestação do gestor apensa ratificou o descrito no campo fato, uma vez que se limitou a apresentar esclarecimentos sobre o ocorrido e declarou que irá tomar providências para corrigir a falha.

Da ausência de dispositivo contratual estabelecendo o limite de cem atendimentos

O fato descrito neste ponto do relatório foi a ausência de previsão contratual para quantidade de exames de tomografia, densitometria e mamografia, portanto, a alegação do gestor sobre a inexistência de previsão contratual é exatamente o que foi apresentado no campo fato. Quanto ao equipamento ficar à disposição do munícipio, sabe-se que para realização desses exames há a necessidade da presença de técnicos para operar as máquinas, bem como de médicos para fornecer os laudos. No que diz respeito a informação ser de procedência de servidor, acrescenta-se que as evidências que suportam a afirmação do limite de atendimentos foram obtidas nas unidades de atendimento, verificadas a partir de documentos formais das unidades, corroborada pela produção médica relacionada. Nesse sentido, o gestor não foi capaz de apresentar novas informações para descaracterizar o fato, limitando-se a declara que irá averiguar o as condições encontradas.

3. Conclusão

A seguir a relação das irregularidades verificadas:

a) movimentações nas contas do Fundo Municipal de Saúde de Timon/MA sem identificação dos beneficiários e sem documentos de despesas no montante de R$ 54.747,01 (cinquenta e quatro mil setecentos e quarenta e sete reais e um centavo);

b) falhas verificadas em processos licitatórios formalizados pela prefeitura municipal de Timon/MA para a área da Saúde nos exercícios de 2017 e 2018; e

c) Prejuízo financeiro na locação de equipamentos hospitalares no valor de R$ 2.469.140,40.

Ordem de Serviço: 201801545
Município/UF: Timon/MA
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE
Montante de Recursos Financeiros: R$ 14.132.955,44

1. Introdução

Como parte da 5ª Edição do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, realizou-se, em Timon/MA, no período de 10 a 14 de setembro de 2018, ação de controle com base em amostra objetivando verificar a adequada execução de programas do governo federal no âmbito daquela municipalidade.

No âmbito dos programas federais de assistência à saúde, os exames sobre a Estratégia de Saúde da Família (ESF) objetivaram verificar se os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) foram regularmente aplicados. Para a consecução dos fins propostos, foram analisados processos referentes às contratações dos profissionais da ESF, a composição e atuação das equipes, o atendimento às famílias e a infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS).

O total repassado pela União à conta do Piso de Atenção Básica/Estratégia de Saúde da Família em Timon/MA no período sob análise é de R$ 4.827.304,01.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Escopo dos trabalhos realizados sobre o Programa Saúde da Família no Município de Timon/MA.

Fato

De acordo com dados obtidos junto ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), no âmbito da prestação dos serviços de atenção básica, a execução do Programa Saúde da Família (PSF) no Município de Timon/MA é realizada por cinquenta e sete equipes de saúde da família (competência: agosto/2018), as quais desempenhavam suas atividades nas Unidade Básicas de Saúde (UBS) do Município na área urbana e rural.

Com a finalidade fiscalizar as condições dos serviços disponibilizados pelas ações do programa à população de Timon/MA e região, foram averiguadas tanto as condições físicas das UBS e sua aderência às normas do Programa, quanto os controles relativos aos recursos humanos. Nesse particular os trabalhos tiveram como escopo a verificação da composição das equipes, da forma de contratação, dos controles de comparecimento e dos controles de produção dos profissionais e sua alimentação nos sistemas informatizados. Ademais foram testados os controles do município com relação aos pagamentos realizados aos profissionais integrantes remunerados com os recursos do Programa.

Isto posto, de um total de trinta e duas UBS (segundo o CNES), foram visitadas nove UBS, e avaliadas quatorze equipes da saúde da família.

2.2.2. Não apresentação de documentação completa quanto à contratação dos profissionais atuantes no PSF.

Fato

Instada a apresentar a relação total dos contratos celebrados entre o Município e os profissionais do PSF, a Prefeitura Municipal de Timon/MA apresentou, em 10 de setembro de 2018, arquivo em meio magnético contendo cinquenta e quatro contratos de recursos humanos da área da saúde de município, sendo que, desses, quarenta e quatro contratos se referiam a profissionais de atendimento no âmbito do PSF (médicos, dentistas, técnicos de enfermagem, e atendentes de saúde bucal).

A documentação não foi condizente com o solicitado, visto que o Município conta com cinquenta e sete equipes do PSF, totalizando seiscentos e vinte e sete profissionais vinculados ao atendimento direto às famílias, considerando a composição de cada equipe (um médico, um enfermeiro, um técnico em enfermagem, um dentista, um auxiliar em saúde bucal e seis agentes comunitários de saúde).

Em novo pedido de apresentação da documentação, foram solicitados os contratos dos profissionais atuantes nas nove UBS visitadas pela equipe de fiscalização, os quais não foram apresentadas mesmo após reiteração (12 de setembro de 2018).

Tendo em vista a situação relatada, restou prejudicada a evidenciação da avaliação geral da regularidade dos termos de contratação dos médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, cirurgiões-dentistas e auxiliares de saúde bucal das equipes de Saúde da Família - contratos referentes aos exercícios de 2017 e 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 616, de 07 de dezembro de 2018, o Município de Timon/MA encaminhou manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, nos seguintes termos:

"Encaminha-se (sic) os documentos de registro, quais sejam portarias de nomeação, contratos administrativos, fichas funcionais e contracheques que comprovam o vínculo dos profissionais que atuam na Estratégia da Saúde da Família - ESF, conforme pasta 01 do arquivo magnético, anexo I".

Análise do Controle Interno

Na documentação encaminhada constaram termos de posse dos seguintes servidores públicos efetivos: 311 (trezentos e trinta e um) agentes comunitários de saúde, 14 (quatorze) enfermeiros, 10 (dez) dentistas, 5 (cinco) médicos e 1 (um) técnico de enfermagem. Além disso, foram encaminhados contra-cheques e fichas funcionais que comprovam o tipo de vínculo que os profissionais do PSF mantêm com o Município.

A documentação não esgota os profissionais que atuam no PSF em Timon/MA. De todo modo, com relação aos agentes comunitários de saúde, os documentos apresentados dão conta que todos os profissionais são servidores públicos efetivos, não tendo sido detectada inobservância às regras de contratação.

2.2.3. Não comprovação do cumprimento da jornada de trabalho contratada.

Fato

Não obstante não ter sido apresentada a documentação relativa à contratação dos profissionais do PSF atuantes em Timon/MA, o Município apresentou a informação de que a jornada dos profissionais que atuam nas UBS visitadas pela equipe de fiscalização é de 40 horas semanais. As disposições dos contratos apresentados (quatro contratos de médicos, oito de dentistas, vinte de técnicos de enfermagem e treze de atendentes de saúde bucal) confirmam que os atendimentos realizados pelas equipes deveriam corresponder a quarenta horas semanais.

Durante as visitas *in loco*, contudo, foi verificado que a jornada dos profissionais vinculados à estratégia da Saúde da Família é, na prática, inferior ao informado. De maneira geral, os trabalhos dos profissionais das equipes abrangem trinta horas semanais, sendo que a jornada ocorre no período da manhã ou no período da tarde, situação confirmada pelos controles de frequência e por informação fornecida por profissionais das UBS.

A situação encontrada não atende ao que estabelece o Subitem 4.4.1 do Plano Nacional de Atenção Básica. Registre-se que somente com relação aos agentes comunitários de saúde das UBS de Flores e do Povoado São Benedito, verificou-se o cumprimento de carga horária semanal de 40 horas.

Nas UBS Mangueira (ESF 15), Mutirão (ESF 32) e São Benedito (ESF 30), os médicos cumprem carga horária inferior a trinta horas de trabalho semanais, chegando a trabalhar em meio período em apenas três dias da semana. O mesmo foi detectado na UBS do Povoado São Benedito (ESF 48), em que médico, enfermeira, técnica de enfermagem, dentista e agente de saúde bucal mantinham cumprimento de carga de vinte e uma horas semanais distribuídas em três dias por semana. Os dados constantes do Sistema e-Sus não contradizem a informação de descumprimento de carga horária por parte dos profissionais mencionados dado que vários dos dias úteis do mês analisado (Agosto/2018) não há registro de algum de atendimento por

parte dos profissionais. Informação adicional é que, não obstante não haver registro de atendimentos em dias mês de Agosto/2018, nas folhas de frequência que a equipe da fiscalização da CGU/Regional/MA teve acesso (ESF 15 e ESF 32), há registros de presença dos profissionais nas respectivas unidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 616, de 07 de dezembro de 2018, o Município de Timon/MA encaminhou manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, nos seguintes termos:

"Primeiramente registrar que a Secretaria tem exigido das Coordenações que observem cumprimento de carga horária para evitar prejuízos à comunidade e também evitar que isso possa ensejar possíveis denúncias à Ouvidoria SUS, à Comissão de Saúde da Câmara Municipal, ao Conselho de Saúde, ao Ministério Público ou a qualquer órgão de controle, qualquer que seja a instância. Relativamente à constatação da CGU, informamos que estamos adotando as medidas necessárias para corrigir as falhas apontadas nas Unidades mencionadas no relatório ou qualquer outra que possa, por ventura, apresentar falhas dessa natureza.

Enfatize-se, por oportuno, que a Secretaria de Saúde, objetivando melhor controle e Gestão dos serviços e processos da Atenção Básica, vem investindo recursos financeiros, materiais e de pessoal na **planificação** das Equipes ESF buscando otimizar os serviços da Atenção Primária à Saúde e sua integração às Redes de Saúde Especializadas; ao gerenciamento de processos; a redefinição de fluxos nos organogramas funcionais; o fortalecimento do processo de gestão; a eliminação de desperdícios e dos retrabalhos; a melhoria da qualificação dos profissionais de saúde por meio de oficinas especificas e consequentemente, buscando trazer melhoria para os indicadores da saúde no município e maior produtividade dentro da jornada de trabalho a que estão submetidos os profissionais de saúde em cada uma de suas respectivas UBS de lotação.

O Município de Timon iniciou a planificação em abril de 2017, conforme Resolução nº. 130/2016 – CIB-MA de 25/11/2016, anexo II da pasta 01 do arquivo magnético. Até a presente data o município conta com seis equipes planificadas, sendo:

- UBS Parque União..... Equipes 22 e 50
- UBS CAIC.....Equipes 13 e 34
- UBS Parque Alvorada.....Equipes 08 e 36".

Análise do Controle Interno

O documento apresentado não contesta os fatos constatados e tampouco apresenta evidências que elidam sua ocorrência. Em sua manifestação, o Município de Timon/MA, por meio de sua Secretaria da Saúde, limita-se a afirmar que existem medidas em andamento para corrigir a falha detectada.

2.2.4. Fragilidade nos controles de frequência dos profissionais atuantes no PSF.

Fato

Sobre os controles de frequência dos profissionais vinculados ao PSF, foi verificado que, em relação a cada equipe de saúde da família, este é realizado por meio de folhas de registro de ponto que compõem livro específico para tal finalidade. Os profissionais registram o horário

de o início e o término da jornada sendo que, conforme informado, as presenças são conferidas diariamente por responsável da Secretaria Municipal de Saúde.

Não obstante haver controle de frequência por meio de livro de registro de ponto, conforme constado pela equipe de fiscalização, tal mecanismo de controle se revela frágil, haja visto que, excetuando casos isolados, para maioria dos profissionais verificados os registros diários são feitos sempre com o mesmo horário de entrada e de saída, situação não factível de ocorrer na prática. Por hipótese, esse tipo de controle enseja ainda a possibilidade de registro de frequência mesmo que o membro da equipe não tenha comparecido ao trabalho.

Por fim, cabe registrar que a Secretaria Municipal de Saúde de Timon/MA dispõe de um servidor responsável por averiguar diariamente a frequência dos integrantes das equipes de saúde da família, o qual relata os faltosos para a Administração. Constatadas faltas, a informação é encaminhada ao setor responsável pelo processamento da folha de pagamento para desconto dos dias.

A equipe de fiscalização conferiu, por meio de amostra relativa aos exercícios de 2017 e 2018 (até julho) e não detectou inconsistências. Os dias sem registro de atuação dos profissionais são efetivamente descontados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 616, de 07 de dezembro de 2018, o Município de Timon/MA encaminhou manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, nos seguintes termos:

"O município em razão da crise financeira por que passa o país, com reflexos diretos na redução de arrecadação e repasse de recursos federais, não dispõe, no momento, de recursos para implantar ponto eletrônico com maior eficiência e eficácia de controle.

"No entanto, a Secretaria vem mantendo controle de frequência diariamente, por meio de controle manual (livro de ponto e folha de frequência), tendo inclusive um servidor que faz fiscalização in loco, todos os dias, e em horários alternados, rotina esta, constatada pela própria Auditoria CGU. As faltas são comunicadas ao RH e descontadas dos proventos dos servidores faltosos.

"Ademais cumpre ressaltar que a Secretaria atende ao que dispõe o Estatuto do Servidor Público Municipal (Lei Municipal Nº 1299/2004), no tocante a frequência do servidor:

'Art. 69 - A frequência do servidor será controlada: I - pelo ponto; II - pela forma determinada em regulamento, quanto aos servidores não sujeitos ao ponto. § 1.º - Ponto é o registro, mecânico ou não, que assinala o comparecimento do servidor ao serviço e pelo qual se verifica, diariamente, a sua entrada e saída. § 2.º - Salvo nos casos do inciso II deste artigo, é vedado dispensar o servidor do registro do ponto e abonar faltas ao serviço'".

Análise do Controle Interno

Em que pese existir fiscalização realizada por servidor da Secretaria Municipal de Saúde de Timon/MA sobre a frequência dos integrantes das equipes de saúde da família nas UBS, a

medida não é eficaz para o controle do cumprimento integral da jornada pelos mencionados servidores.

Cabe registrar que existem sistemas informatizados de controle frequência disponibilizados gratuitamente na internet e que, por isso, não oneram as finanças municipais.

2.2.5. Fragilidades e inconsistências no lançamento de dados no Sistema e-Sus AB.

Fato

O Sistema e-Sus Atenção Básica (e-Sus AB) constitui estratégia do Departamento de Atenção Básica para estruturar o registro informatizado das ações realizadas no âmbito da Atenção Básica (AB). Com dados coletados de forma individualizada (por atendimento realizados pelos profissionais das equipes do PSF), a consolidação dos dados sobre serviços prestados pelas equipes à população abrangida por meio do e-Sus permite a geração de estatísticas sobre a produção dos atendimentos de saúde básica, viabilizado a racionalização de gestão municipal, o acompanhamento dos trabalhos por parte do gestor federal, bem como a definição de estratégias em âmbito estadual e nacional.

No curso da realização dos trabalhos pelas equipes do PSF em Timon/MA, os dados sobre a produção de cada profissional são lançados em fichas de controle diárias que registram tanto as visitas domiciliares quanto os atendimentos realizados das dependências das UBS. Posteriormente, tais formulários são encaminhados para digitação no sistema, a qual é realizada por equipe contratada para tal finalidade.

Considerando a dinâmica descrita, a equipe de fiscalização da CGU/Regional-MA teve como enfoque verificar a fidedignidade dos dados registrados no e-Sus AB, por meio da realização de testes de comparação entre os dados constantes nas fichas preenchidas pelos integrantes das ESF e os dados constantes do sistema. Os testes se justificam pela existência de riscos que incluem eventuais falhas no preenchimento dos formulários pelos profissionais integrantes das equipes do PSF, assim como erros no processo de digitação dos dados dos formulários.

A partir de amostra selecionada aleatoriamente, foram detectadas divergências entre os dados constantes dos formulários e aqueles constam do sistema e-Sus AB, as situações encontradas a prejudicar a fidedignidade dos registros foram as seguintes:

- Registros nos formulários contendo rasuras, preenchimento incompleto e dados errados;

- Registros de atendimentos diários no e-Sus AB em quantidade inferior ao registrado nos formulários correspondentes;

- Registros de atendimentos diários no e-Sus AB em quantidade inferior ao registrado nos formulários correspondentes.

Cabe registrar que, por restrições de tempo e pelo volume de informações gerados diariamente pela produção dos membros das equipes do PSF, a amostra dos dados observados pela equipe de fiscalização da CGU/Regional-MA não comporta extrapolação para o universo de atendimentos realizados e lançados no sistema, contudo, por se tratar de dados sobre saúde dos cidadãos, em que cada informação sobre cada indivíduo é relevante, o ideal é a ausência total dados divergentes.

A seguir estão indicados os dados levantados e que demonstraram estar divergentes:

a) Servidor: M. J. F. da S. (Profissional 190031917380005).
Profissão: Agente Comunitário de Saúde.
Mês de Referência: Julho/2018.

Registro de produção:

Dias	2	3	4	5	6	9	10	11	12	17	18	19	20	23	24	25	26	TOTAL
Ficha	8	6	5	5	6	5	5	8	2	5	6	4	4	5	5	5	6	90
e-Sus	3	2	2	2	6	2	2	2	0	2	2	2	0	2	0	0	1	30

b) Servidor: A. C. da C. (Profissional 102223071500018).
Profissão: Cirurgião-dentista.
Mês de Referência: Junho/2018.

Registro de produção:

Dias	6	7	12	13	14	15	18	19	20	21	27	28	TOTAL
Ficha	7	3	3	4	6	18	7	6	7	6	5	1	73
e-Sus	0	3	3	4	6	18	7	5	7	6	3	1	63

c) Servidor: J. A. F. (Profissional 204323675560018).
Profissão: Agente Comunitário de Saúde.
Mês de Referência: Fevereiro/2018.

Registro de produção:

Dias	1	5	6	7	8	9	15	16	19	20	21	22	23	26	TOTAL
Ficha	12	11	13	13	14	15	10	9	10	10	10	11	12	13	163
e-Sus	12	11	13	12	14	15	10	9	9	9	10	10	12	11	157

d) Servidor: C. de A. C. (Profissional 980016294134248).
Profissão: Cirurgião-dentista.
Mês de Referência: Abril/2018.

Registro de produção:

Dias	2	3	4	5	11	12	16	17	18	19	23	24	TOTAL
Ficha	4	3	4	3	7	3	5	4	5	5	4	5	52
e-Sus	4	2	3	3	7	3	4	4	5	5	4	5	49

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 616, de 07 de dezembro de 2018, o Município de Timon/MA encaminhou manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, nos seguintes termos:

“As inconsistências registradas referem-se a dados incompletos ou incorretos na identificação do sexo, número do cartão SUS, código SIGTAP e/ou digitação com erro de informação numérica que impossibilitam a recepção pelo sistema de dados que apresentam esse tipo de

inconsistência. A Secretaria objetivando corrigir falhas provocadas por essas inconsistências fará oficina de reciclagem/atualização com os profissionais de saúde responsáveis pelo preenchimento da ficha, bem como com a equipe de digitadores e chefia do setor de auditoria.

"É oportuno registrar que a Secretaria de Saúde objetivando corrigir falhas dessa natureza e buscando maior eficiência na alimentação do sistema e-SUS AB, determinou em 07/11/2018 por meio do oficio circular nº. 093/2018, que a entrega de produção na AB, que até então era mensal, seja realizada quinzenalmente, até o final do ano em curso, conforme anexo III da pasta 01 do arquivo magnético. Registre-se ainda que a partir de janeiro de 2019, a entrega será semanal, pretendendo-se a alcançar o registro no dia subsequente ao da coleta dos dados.

"Outra providência administrativa adotada é a que determina que o setor de auditoria da Secretaria, a partir deste mês, emita relatórios mensais e realize a confrontação (conciliação) de fichas físicas e registro do sistema, o que possibilitará a identificação de eventuais falhas e pendências de registro".

Análise do Controle Interno

Reconhece-se que o volume de dados registrados no sistema e-Sus AB no Município de Timon/MA (atendimentos realizados por cinquenta e sete equipes de saúde da família composta por diversos profissionais) e a forma de alimentação do sistema por meio de registro em formulários com posterior lançamento por equipe de digitação, implicam riscos de ocorrência de erros.

Contudo, a ocorrência, dentre outros, de casos de omissão de lançamento de mais de cinquenta por cento da produção de agente comunitário de saúde revela que o processo comporta margem para ganho de qualidade.

Em sua manifestação, o Município de Timon/MA não contesta as impropriedades relatadas e tampouco apresenta evidências que tornem sem efeito as situações detectadas. O ente local, registre-se, afirma que existem medidas em andamento para corrigir as falhas detectadas, cujo êxito, todavia, somente poderá ser verificado em momento futuro.

2.2.6. Deficiência nas instalações das Unidades Básicas de Saúde.

Fato

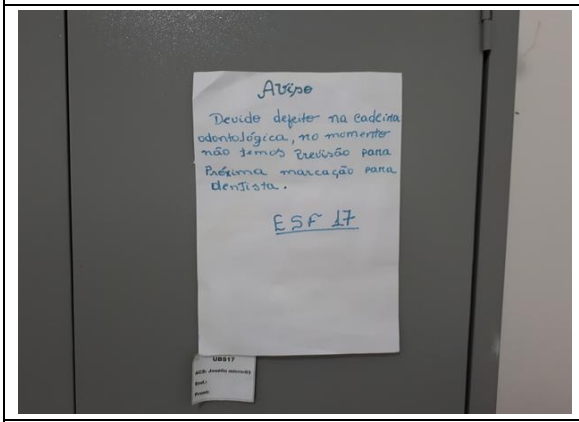
A Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria MS n° 2.436/2017, estabelece, no tocante à infraestrutura e funcionamento da Atenção Básica, que as Unidades Básicas de Saúde (UBS) devem ser construídas e mantidas de acordo com as normas sanitárias e tendo como referência as normativas de infraestrutura vigentes.

A partir de avaliação "in loco" das condições físicas funcionais das nove Unidades Básicas de Saúde selecionadas, realizada em 11 e 12/09/2018, constatou-se que nenhuma delas dispõe de todos os itens exigidos pela Portaria n° 2.436/2017, além de terem sido identificadas diversas falhas nas estruturas existentes, conforme relatos a seguir:

a) Unidade Básica de Saúde "Bairro Flores".

Esta UBS abriga as Equipes de Saúde da Família 17 e 18, e não dispõe de sala de observação sala de atividades coletivas, e de sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea.

Além disso, foram identificados:
- Cadeira odontológica com defeito;
- Lixo hospitalar depositado em local impróprio; e
- Sinais de infiltração e mofo nas paredes das salas de nebulização e de vacinas.

Sala de nebulização com sinais de infiltração e mofo nas paredes.	Sala de vacinas com sinais de infiltração e mofo nas paredes.
	
Aviso de não funcionamento do consultório odontológico.	Lixo hospitalar depositado em local impróprio. O lixo foi depositado ao lado dos depósitos com grade, deixando o lixo à mercê dos transeuntes e animais, colocando a população em risco.

b) Unidade Básica de Saúde "Mangueira".

A UBS Mangueira, que abriga as Equipes de Saúde da Família 15 e 54, apesar de constar no CNES como tendo sede própria, não dispõe de estrutura física, ocupando precariamente as instalações da UBS Mateuzinho.

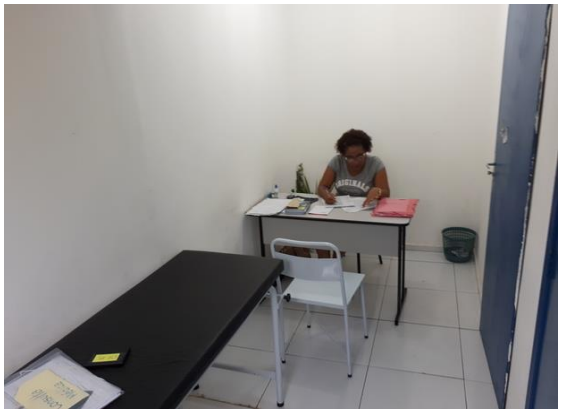
c) Unidade Básica de Saúde "Mateuzinho".

A UBS Mateuzinho, que abriga as Equipes de Saúde da Família 9 e 33 (além das equipes 15 e 54 da UBS Mangueira), não dispõe de sala de administração e gerência, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea, sala de atividades coletivas, abrigo de resíduos sólidos, nem tampouco de sala de inalação coletiva, que é realizada na sala de procedimentos e curativos.

Além disso, foram identificados:
- Bebedouro sem filtro;
- Consultório odontológico com sinais de infiltração e mofo;
- Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento;
- Lixo hospitalar depositado em local inadequado ao lado da unidade;
- Arquivos das UBS exposto na sala de espera próximo à porta de saída; e
- Sala de uso dos ACS e consultório médico com dimensões inadequadas.

Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento.	Bebedouro sem filtro.

Arquivo da UBS Mateuzinho exposto na sala de espera próximo à porta de saída.	Área de recepção e arquivo da UBS Mangueira exposto na sala de espera próximo à porta de saída.

	
Sala de uso dos ACS de quatro equipes.	Consultório médico com dimensões inadequadas.

Consultório odontológico com sinais de infiltração e mofo.	Lixo das UBS Mateuzinho e Mangueira depositado ao lado da unidade.

d) Unidade Básica de Saúde "Mutirão".

A UBS Mutirão, que abriga as Equipes de Saúde da Família 10 e 32, não dispõe de sala de administração e gerência, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea, sala de atividades coletivas, abrigo de resíduos sólidos, nem tampouco de sala de inalação coletiva, que é realizada na sala de procedimentos e curativos.

Além disso, foram identificados:
- Bebedouro sem filtro;
- Sala de vacinas com sinais de infiltração e mofo;
- Lixo hospitalar depositado em local inadequado ao lado da unidade; e
- Sala de espera com assentos insuficientes, sem ventilação e com ventilador com defeito;

Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento.	Sala de espera sem ventilação e com ventilador com defeito.

Sala de espera sem ventilação e com ventilador com defeito.	Sala de espera do consultório odontológico sem ventilação e com ventilador com defeito.

Bebedouro sem filtro.	Lixo da UBS Mutirão depositado ao lado da unidade.

Sala de vacina com sinais de infiltração e mofo ao redor do ar condicionado e da bancada da pia.	Sala de vacina com sinais de infiltração e mofo ao redor do ar condicionado e da bancada da pia.

e) Unidade Básica de Saúde “Bairro São Benedito”.

A UBS Bairro São Benedito, que abriga as Equipes de Saúde da Família 30, 31 e 52, não dispõe de sala de administração e gerência, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea, sala de atividades coletivas, nem tampouco de sala de inalação coletiva, que é realizada na sala de procedimentos e curativos.

Além disso, foram identificados:
- Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento;
- Lixo hospitalar depositado em local inadequado ao lado da unidade; e
- Consultório médico e de enfermagem com sinais de infiltração e mofo.

Sala de espera com assentos insuficientes (15) para de duas equipes. Deveria ter pelo menos 30.	Consultório de enfermagem com sinais de infiltração nas paredes.

Consultório médico com sinais de infiltração nas paredes.	Coexistem no mesmo local sala de procedimentos, nebulização/inalação coletiva e curativos.

f) Unidade Básica de Saúde "Urbano Martins - Parque Piauí".

A UBS Urbano Martins - Parque Piauí, que abriga as Equipes de Saúde da Família 11 e 24, não dispõe de sala de administração e gerência, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea, sala de atividades coletivas, abrigo de resíduos sólidos, nem tampouco de sala de inalação coletiva, que é realizada na sala de procedimentos e curativos.

Além disso, foram identificados:
- Consultório médico com dimensões inadequadas;
- Bebedouro com sinais de infiltração e mofo ao seu lado;
- Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento; e
- Lixo hospitalar depositado em local inadequado ao lado da unidade.

Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento.	Bebedouro com sinais de infiltração e mofo ao seu lado.

Consultório médico com dimensões reduzidas.	Lixo hospitalar em local inapropriado ao lado do compressor do consultório odontológico da UBS.

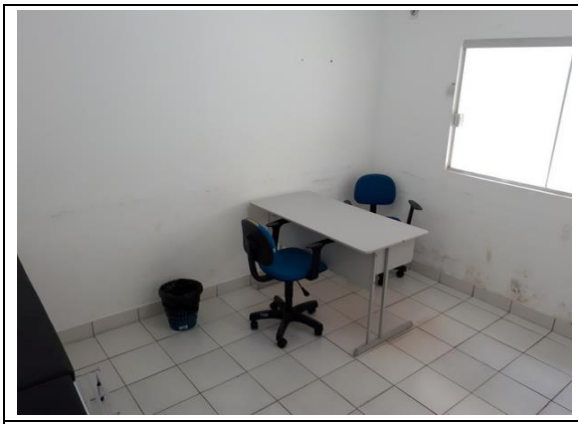
g) Unidade Básica de Saúde "Parque Piauí 25, 26 e 27".

A UBS Parque Piauí, que abriga as Equipes de Saúde da Família 25, 26 e 27, não dispõe de sala de administração e gerência, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea.

Além disso, foram identificados:
- Consultório de enfermagem com sinais de infiltração e mofo; e
- Sala de vacina com temperatura imprópria para a conservação das vacinas.

Ressalte-se que o termômetro localizado acima da geladeira marcava quase 32° C de temperatura ambiente.

Sala de vacina com temperatura imprópria para a conservação das vacinas. O termômetro da geladeira marcava quase 32° C de temperatura ambiente.	Sala de vacina com temperatura imprópria para a conservação das vacinas. O termômetro da geladeira marcava quase 32° C de temperatura ambiente.

	
Consultório de enfermagem com sinais de infiltração e mofo.	Consultório de enfermagem com sinais de infiltração e mofo.

h) Unidades Básicas de Saúde "Planalto Boa Esperança".

A UBS Planalto Boa Esperança, que abriga as Equipes de Saúde da Família 19 e 57, não dispõe de sala de administração e gerência, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea e sala de atividades coletivas.

Além disso, foram identificados:
- Consultório odontológico com sinais de infiltração e mofo; e
- Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento.

Entrada e área de espera da UBS Planalto Boa Esperança.	Recepção e arquivo.

Consultório odontológico sem uso.	Consultório odontológico com sinais de infiltração e mofo.

i) Unidade Básica de Saúde "Povoado São Benedito".

A UBS Povoado São Benedito, que abriga as Equipes de Saúde da Família 10 e 32, não dispõe de sala de administração e gerência, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea, sala de atividades coletivas, abrigo de resíduos sólidos, nem tampouco de sala de inalação coletiva, que é realizada na sala de procedimentos e curativos.

Além disso, foram identificados:
- Sala de vacinas com sinais de infiltração e mofo;
- Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento; e
- Compressor do consultório odontológico com instalação precária, cuja mangueira percorre a UBS por fora até chegar ao consultório sem proteção adequada.

Sala de espera com assentos insuficientes para o atendimento.	Coexistem no mesmo local os procedimentos, a nebulização/inalação coletiva e os curativos.

Sala de vacina com sinais de infiltração e mofo.	Compressor do consultório odontológico com instalação precária, cuja mangueira percorre a UBS por fora, sem proteção adequada, até chegar ao consultório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 235, de 07 de dezembro de 2018, o Município de Timon/MA apresentou manifestação, por meio do Secretário Municipal de Saúde, nos seguintes termos:

a) "Unidade Básica de Saúde Bairro Flores

"Cadeira odontologia com defeito – **restaurada** (Fotos no anexo IV da pasta 01 do arquivo magnético); Lixo hospitalar – **solucionado;** Sinais de infiltração e mofo – **licitado aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Não de dispõe de sala de: Observação; Multiprofissionais de acolhimento de demanda espontânea; Atividades coletivas.

"A unidade foi construída atendendo a Portaria 2.226/2009 e suas alterações, e em consonância com a obrigatoriedade contida na Resolução RDC nº. 50/2002 – ANVISA, consoante anexo V da pasta 01 do arquivo magnético, e também em consonância com o descrito no manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde/Saúde da Família e devidamente aprovadas pelo Ministério da Saúde - MS e SUVISA, conforme parecer técnicos e cópias das plantas das referidas unidades (anexo VI da pasta 01 do arquivo magnético) onde

constam os ambientes tidos como inexistentes. Em vista disso, será realizado em todas as unidades vistoria para verificação de utilização e sinalização dos ambientes a fim de evitar esse tipo de falha e registro.

“Ademais, as propostas para construção e ampliação/reforma passam necessariamente pela aprovação o Ministério da Saúde, cumprindo o que é exigido nos Artigos 6º ao 8º da referida portaria.

b) “Unidade Básica de Saúde – Mangueira Funcionando junto com Mateuzinho (Fotos no anexo IV da pasta 01 do arquivo magnético)

“As equipes dessa Unidade foram transferidas para UBS própria, recém construída, localizada à Rua 6 do Bairro Mangueira em novembro do corrente ano, portanto a pendência encontra-se sanada. Essa situação foi temporária enquanto a UBS do Bairro Mangueira estava sendo construída, em razão de não descontinuar a oferta do serviço essencial de saúde das equipes dessa unidade.

c) “Unidade Básica de Saúde – Mateuzinho

“Bebedouro sem filtro – **solucionado** (Fotos no anexo IV da pasta 01 do arquivo magnético); Sala de espera com assento insuficiente – **processo licitatório em andamento para aquisição dos assentos;** Arquivo em local inadequado – **sanado com a mudança de local;** Lixo hospitalar – **solucionado;** Sinais de infiltração e mofo – **licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Salas com dimensões inadequadas – **com a transferência das equipes da Unidade Mangueira para sede própria os espaços foram restabelecidos;**

d) “Unidade Básica de Saúde Mutirão

“Lixo hospitalar – **solucionado;** Bebedouro sem filtro – **solucionado;** Ventiladores com defeito – **aquisição em andamento;** Sinais de infiltração e mofo – **licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Sala de espera com assento insuficiente - **processo licitatório em andamento para aquisição dos assentos;** Não dispõe de sala de: Observação; Multiprofissionais de acolhimento de demanda espontânea; Atividades coletivas; Inalação; Administração e Gerência;

“Para este Item (não dispõe de sala) informa-se que se trata de construção antiga e sua readequação depende de liberação de recursos do programa requalifica UBS, no momento, suspenso pelo Ministério da Saúde.

e) “Unidade Básica de Saúde – Bairro São Benedito

“Inalação – **solucionado;** Lixo hospitalar – **solucionado;** Sinais de infiltração e mofo - **licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Sala de espera com assento insuficiente – **processo licitatório em andamento para aquisição dos assentos;** Não dispõe de sala de: Administração e Gerência, sala de Observação, sala Multiprofissional de acolhimento de demanda espontânea e sala de Atividades coletivas.

“A unidade foi construída atendendo a Portaria 2.226/2009 e suas alterações, e em consonância com a obrigatoriedade contida na Resolução RDC nº. 50/2002 – ANVISA, consoante anexo V da pasta 01 do arquivo magnético, e também em consonância com o descrito no manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde/Saúde da Família e devidamente aprovadas pelo Ministério da Saúde - MS e SUVISA, conforme parecer técnicos e cópias das plantas das referidas unidades (anexo VI da pasta 01 do arquivo magnético) onde constam os ambientes tidos como inexistentes. Em vista disso, será realizada em todas as unidades vistoria para verificação de utilização e sinalização dos ambientes a fim de evitar esse tipo de falha e registro.

“Ademais, as propostas para construção e ampliação/reforma passam necessariamente pela aprovação o Ministério da Saúde, cumprindo o que é exigido nos Artigos 6º ao 8º da referida portaria.

f) “Unidade Básica de Saúde Urbano Martins – Parque Piauí

“Lixo hospitalar – **solucionado;** Sinais de infiltração e mofo **- licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Sala de espera com assento insuficiente – **processo licitatório em andamento para aquisição dos assentos;** Não dispõe de sala de: Consultório médico com dimensões inadequadas;
Administração e Gerência; Observação; Multiprofissionais de acolhimento de demanda espontânea; Atividades coletivas; Inalação; Abrigo de resíduos sólidos;

“Para este Item (não dispõe de) informa-se que se trata de construção antiga e sua readequação depende de liberação de recursos do programa requalifica UBS, no momento, suspenso pelo Ministério da Saúde.

g) “Unidade Básica de Saúde Parque Piauí 25, 26 e 27

“Termômetro fora do padrão – **solucionado;** Sinais de infiltração e mofo **- licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Não dispõe de sala de: Administração e Gerência; Observação; Multiprofissional de acolhimento de demanda espontânea.

“A unidade foi construída atendendo a Portaria 2.226/2009 e suas alterações, e em consonância com a obrigatoriedade contida na Resolução RDC nº. 50/2002 – ANVISA, consoante anexo V da pasta 01 do arquivo magnético, e também em consonância com o descrito no manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde/Saúde da Família e devidamente aprovadas pelo Ministério da Saúde - MS e SUVISA, conforme parecer técnicos e cópias das plantas das referidas unidades (anexo VI da pasta 01 do arquivo magnético) onde constam os ambientes tidos como inexistentes. Em vista disso, será realizado em todas as unidades vistoria para verificação de utilização e sinalização dos ambientes a fim de evitar esse tipo de falha e registro.

“Ademais, as propostas para construção e ampliação/reforma passam necessariamente pela aprovação o Ministério da Saúde, cumprindo o que é exigido nos Artigos 6º ao 8º da referida portaria.

h) “Unidade Básica – Planalto Boa Esperança

“Sinais de infiltração e mofo - **licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Sala de espera com assento insuficiente – **processo licitatório em andamento para aquisição dos assentos;** Consultório odontológico – **solucionado.** Não dispõe de sala de: Administração e Gerência Observação Multiprofissional de acolhimento de demanda espontânea Atividades coletivas

“Para este Item (não dispõe de sala) informa-se que se trata de construção antiga e sua readequação depende de liberação de recursos do programa requalifica UBS, no momento, suspenso pelo Ministério da Saúde.

i) “Unidade Básica de Saúde – Povoado São Benedito

“Sinais de infiltração e mofo - **licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria;** Sala de espera com assento insuficiente – **processo licitatório em andamento para aquisição dos assentos;** Compressor instalação inadequada – **licitada aquisição de material para execução dos serviços pelo setor de manutenção da Secretaria.** Não dispõe de sala de: Administração e Gerência Observação Multiprofissional de acolhimento de demanda espontânea Atividades coletivas Inalação coletiva Abrigo de resíduos sólidos

“Para este Item (não dispõe de sala) informa-se que se trata de construção antiga e sua readequação depende de liberação de recursos do programa requalifica UBS, no momento, suspenso pelo Ministério da Saúde”.

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura Municipal de Timon/MA apenas reforça a falha apontada. O Gestor municipal reconhece as deficiências apontadas no relatório, ou seja, a precariedade das instalações físicas das Unidades Básicas de Saúde de Timon/MA vistoriadas pela equipe de fiscalização da CGU. Além disso, compromete-se a promover as reformas devidas nas unidades de saúde apontadas nos fatos, a fim de adequá-las às normas sanitárias e normativos de infraestrutura vigentes na legislação do Sistema Único de Saúde (SUS).

3. Conclusão

Em suma, foram identificadas as seguintes irregularidades:

a) Não apresentação de documentação completa quanto à contratação dos profissionais atuantes no PSF.

b) Não comprovação do cumprimento da jornada de trabalho contratada.

c) Fragilidade nos controles de frequência dos profissionais atuantes no PSF.

d) Fragilidades e inconsistências no lançamento de dados no Sistema e-Sus AB.

e) Deficiência nas instalações das Unidades Básicas de Saúde.