

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602514

Sumário Executivo Ilhéus/BA

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Ilhéus/BA, em decorrência do 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município pelos Ministérios da Educação, Saúde e Integração Nacional, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 22 a 26 de agosto de 2016.

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

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União – CGU.

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

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

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

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	184236
Índice de Pobreza:	47,34
PIB per Capita:	7.431,66
Eleitores:	122076
Área:	1841

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	3	92.711.650,59
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		3	92.711.650,59
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	1	3.561.274,47
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL		1	3.561.274,47
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	2.747.841,54
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	2.747.841,54
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		5	99.020.766,60

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10 de novembro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

No âmbito do 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pela Controladoria-Geral da União, foram avaliados Programas/Ações das áreas de Educação, Saúde e Integração Nacional executados pela Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA.

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

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

Sobre o Fundeb, constatou-se a acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por onze professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação, a existência de 167 professores daquela rede municipal com dois vínculos públicos e incompatibilidade de carga horária, bem como 67 profissionais da educação básica atuando em desvio de função sendo remunerados com verbas do Fundo. Cumpre ressaltar que, questionada acerca das irregularidades supracitadas, a Prefeitura comprovou a adoção parcial de medidas pertinentes às questões de acúmulos de vínculos funcionais, porém não se manifestou a respeito dos casos de desvios de funções identificados no relatório.

Em relação ao Pnae, constatou-se que os orçamentos de referência das contratações de gêneros alimentícios estavam superestimados, resultando em um superfaturamento de R\$ 620.410,59 entre 2014 e 2016. Além disso, verificou-se falhas na operacionalização do Programa, a exemplo de instalações físicas em condições inadequadas para o acondicionamento dos produtos alimentícios, existência de produtos vencidos ou deteriorados em estoque, fornecimento de alimentos em desacordo com o cardápio, e quantidade insuficiente de nutricionistas e merendeiras. Observou-se também a insuficiência da infraestrutura fornecida pela Prefeitura ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

Quanto ao Pnate, foram identificadas irregularidades na licitação que selecionou a empresa prestadora do serviço de transporte escolar, que gerou um prejuízo potencial de R\$ 444.992,50; a subcontratação integral de empresa diferente da que venceu a licitação para realizar de fato o transporte escolar, gerando um superfaturamento de R\$ 770.452,74; o superfaturamento de R\$ 494.333,40 na execução do transporte escolar; além de falhas de cobertura contratual, falhas na realização dos orçamentos para a licitação, falhas na fiscalização da execução do serviço por parte da Prefeitura e, por fim, insuficiência no apoio à instância de controle social.

Já em relação à Saúde, esta CGU avaliou as ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* realizadas pela Prefeitura, onde se observou a redução de Agentes de Combate a Endemias – ACE disponíveis para o combate ao mosquito, tendo em vista que há 27 agentes do Município afastados de forma definitiva das ações de campo, o que corresponde a mais da metade dos ACE atualmente em campo.

Os recursos destinados à área da Integração Nacional envolveram o exame do Termo de Compromisso nº 112/2015, tendo como objeto a construção de duas encostas na sede do município (Avenida Itabuna e Rua Bela Vista). Como resultado, constatou-se a inadequação e a insuficiência do anteprojeto utilizado na contratação da obra (RDC nº 01/2015), cuja consequência foi a elaboração, pela empresa contratada, de um projeto que não guarda compatibilidade com a concepção inicial de engenharia do anteprojeto, inclusive com a implementação de outro método construtivo.

Além disso, observou-se cláusula restritiva no processo licitatório, bem como favorecimento à empresa MS Construtora Ltda., vencedora do certame. Esta, por sua vez, não está executando a principal parcela do objeto, subcontratando ilegalmente a empresa CLS Locações e Serviços Ltda., que também subcontratou a mesma parcela para a empresa Concreta Tecnologia em Engenharia Ltda.

Verificou-se, ainda, superfaturamento de R\$ 138.728,78 relativo a serviços não executados, bem como prejuízo de R\$ 26.323,03 pelo pagamento de percentual de ISS superior ao efetivamente retido pela Prefeitura. Por fim, constatou-se o atraso de oito meses na execução da obra.

Ordem de Serviço: 201601956

Município/UF: Ilhéus/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: ILHEUS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.499.952,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 26 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Ilhéus/BA.

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

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

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Superestimativa de R\$ 725.072,15 nos orçamentos de referência adotados para contratação de empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos anos letivos de 2014 a 2016.

Fato

Os Pregões Presenciais – PP nº 17/2014 e 40/2015, realizados pela Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA para contratação de empresas de gêneros alimentícios para fornecimento da merenda escolar dos anos letivos de 2014 a 2016, apresentaram preços de referência

superestimados, conforme será demonstrado a seguir, resultando em compras superfaturadas e prejudiciais aos cofres públicos.

O Pregão nº 17/2014 foi realizado em 07 de abril de 2014 e seus itens foram divididos em cinco lotes. Por sua vez, o PP nº 40/2015 foi realizado em 18 de junho de 2015 e os seus itens foram divididos em seis lotes. As únicas duas empresas classificadas a apresentar propostas em ambos os certames, sagrando-se vencedoras em lotes paralelos e análogos nos dois pregões, foram a Noeval Santana de Carvalho – ME (CNPJ nº 02.244.552/0001-70) e Marileide S. Silva de Ilhéus – EPP (CNPJ nº 07.629.324/0001-32). O quadro a seguir apresenta os valores contratados de cada pregão, por lote e empresa.

Quadro – Valores contratados por lote da merenda escolar

Pregão Presencial 17/2014		
Lote	Empresa Vencedora	Valor Contratado (em R\$)
1 - Não perecíveis	Noeval Santana de Carvalho	956.387,63
2 - Perecíveis Lácteos e Sucos	Noeval Santana de Carvalho	136.676,30
3 - Hortifrúti e Ovos	Marileide S Silva de Ilhéus	190.170,53
4 - Carnes e Derivados	Marileide S Silva de Ilhéus	637.069,06
5 - Panificação e Confeitaria	Marileide S Silva de Ilhéus	97.564,32
Total		2.017.867,84
Pregão Presencial 40/2015		
Lote	Empresa Vencedora	Valor Contratado (em R\$)
1 - Gêneros Secos e Conservas	Noeval Santana de Carvalho	799.918,83
2 - Perecíveis Lácteos e Sucos	Noeval Santana de Carvalho	31.682,10
3 - Hortaliças e Frutas	Marileide S Silva de Ilhéus	268.618,96
4 - Carnes e Derivados	Marileide S Silva de Ilhéus	673.413,55
5 - Panificação e Confeitaria	Marileide S Silva de Ilhéus	68.189,56
6 - Leite e Misturas Práticas em Pó	Noeval Santana de Carvalho	210.189,42
Total		2.052.012,42

Fonte: PP nº 17/2014 e 40/2015.

Em ambos, os preços de referência foram formados pela média obtida a partir de consultas a um número bastante reduzido de comerciantes do ramo de alimentos e que já são fornecedores da Prefeitura de longa data. No Pregão PP 17/2014 foram coletados preços das duas empresas supracitadas, além da Tabela de Preços Referenciais Homologados do Governo do Estado da Bahia. No Pregão PP 40/2015, além das mesmas duas empresas, acrescentou-se a empresa AK MIRANDA LINS PANIFICADORA (CNPJ nº 07.552.038/0001-16), totalizando três pesquisas de mercado.

Neste ponto, há que se considerar as características do mercado local. Ilhéus é uma cidade de porte médio com mais de 200 mil habitantes, estabelecimentos comerciais desenvolvidos e bem distribuídos por toda cidade e que possibilitaria, se assim quisesse a Prefeitura, realizar pesquisas mais representativas do mercado local.

Pela natureza do objeto licitado não haveria dificuldade de obtenção de preços de referência, podendo se utilizar pesquisas em contratações similares realizadas por órgãos públicos estaduais ou federais, valores oficiais de referência, uma vez que muitos produtos integram a

cesta básica, pesquisa junto a fornecedores idôneos da própria localidade, além de outros meios.

Não é difícil obter uma lista de atacadistas e varejistas de gêneros alimentícios apenas consultando a internet. Esta CGU realizou o teste e em poucos minutos obteve uma lista com endereço e dados de quinze comerciantes do ramo.

Portanto, apesar de estabelecer os seus preços de referência com base em consultas a três fontes distintas, exigência mínima nos acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU, especialmente aplicada em municípios com comércio de menor porte, a Prefeitura não cumpriu com o dispositivo legal que regulamenta a matéria, ao não realizar ampla pesquisa de preço, como determina o art. 15 da Lei nº 8.666/1993, que obriga o gestor nas licitações a assegurar que o processo de compras seja processado, sempre que possível, através de sistema de registro de preços, precedido de ampla pesquisa de mercado.

Acrescente-se como agravante não só a falta de ampliação da pesquisa a outros comerciantes da localidade, mas sobretudo a sua repetição com fornecedores titulares de contratos de longa data com a Prefeitura, inclusive contratos com produtos da mesma pauta dos referidos pregões, o que dispensaria pesquisas exatamente dos dois, pois os seus preços já são de conhecimento da Prefeitura.

Constatou-se que as duas empresas fornecem diversos itens de gêneros alimentícios e materiais de expediente à Prefeitura de Ilhéus desde 2010, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro – Pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal de Ilhéus às empresas Noeval Santana e Marileide Silva por fornecimento de Material de Expediente e Gêneros Alimentícios

ANO/EMPRESA	NOEVAL SANTANA DE CARVALHO-ME	MARILEIDE S. SILVA DE ILHÉUS - EPP	TOTAL (R\$)
2010	495.805,28	418.840,37	914.645,65
2011	130.887,49	1.057.159,42	1.188.046,91
2012	809.528,41	1.408.337,68	2.217.866,09
2013	672.619,50	964.527,34	1.637.146,84
2014	1.038.582,08	3.073.472,47	4.112.054,55
2015	778.081,87	3.041.196,74	3.819.278,61
2016*	91.712,60	377.908,89	469.621,49
TOTAL	4.017.217,23	10.341.442,91	14.358.660,14

Fonte: Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA.

*Dados obtidos até março de 2016.

Consequentemente, o resultado desse procedimento inadequado foi a elaboração de um orçamento referencial superestimado e a posterior adjudicação de propostas vencedoras dos referidos pregões a essas empresas contendo sobrepreço, resultando em posterior superfaturamento, conforme demonstrado a seguir.

a) Pregão Presencial nº 17/2014

Para avaliação da regularidade dos valores orçados pela Prefeitura, esta equipe de fiscalização utilizou como parâmetro de preços de mercado aqueles obtidos em pesquisa oficial realizada pelo Governo do Estado da Bahia, adotados como valores referenciais em suas licitações.

Sobre o referencial adotado, seguem alguns esclarecimentos. O Governo do Estado da Bahia, com o intuito de garantir maior controle e segurança sobre os preços referenciais, impessoalidade nas pesquisas de mercado e economia dos processos de compra e contratações de serviços, mantém, desde o ano de 2010, contrato com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a realização de pesquisas de preço. A FGV, através de estudos mercadológicos, fixa os preços referenciais para 1.034 itens comuns e alimentos a serem considerados como preços máximos a serem utilizados nas licitações, dispensas e inexigibilidades no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

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

Por se tratar de uma pesquisa oficial, elaborada por um ente público e que reflete o preço de mercado, esta equipe de fiscalização utilizou esses parâmetros para analisar os preços de aquisição dos Lotes 1, 3 e 4 do PP nº 17/2014. A amostra foi definida pelo critério da materialidade, refletindo os itens mais representativos monetariamente de cada lote, o que correspondeu a 61,3% do valor do orçamento de referência. Para os itens mais significativos dos lotes 2 e 5 não foram encontrados preços de mercado nos instrumentos de pesquisa utilizados pela CGU.

Verificou-se uma superestimativa dos preços unitários na fase interna do processo, precisamente, na forma de sua cotação, conforme quadro abaixo:

Quadro B – Superestimativa dos preços unitários – PP nº 17/2014

DESCRIÇÃO	Unid.	Preço Unit Prefeitura (A)	Preço Unit CGU* (B)	Superestimativa (%) (A/B)
LOTE 1 - NÃO PERECÍVEIS				
Arroz de 1ª parboilizado	Kg	2,51	2,03	23,65%
Macarrão Espaguete	Kg	4,41	3,62	21,82%
Biscoito Rosquinha Coco	Kg	6,19	4,23	46,51%
Biscoito Maria	Kg	9,42	5,55	69,73%
Feijão Mulatinho	Kg	6,25	5,54	12,82%
Biscoito Rosquinha Chocolate	Kg	6,19	4,23	46,51%
Leite em Pó Integral	Kg	18,15	17,80	1,97%
LOTE 3 – HORTIFRUTI				
Manga Tommy	Kg	4,75	1,60**	196,88%
Cebola Branca	Kg	2,91	1,57	85,35%
Tomate	Kg	3,59	2,09	71,77%

DESCRIÇÃO	Unid.	Preço Unit Prefeitura (A)	Preço Unit CGU* (B)	Superestimativa (%) (A/B)
LOTE 4 - CARNES E DERIVADOS				
Frango Coxa Sobrecoxa Congelada	Kg	7,50	5,85	28,21%
Carne de frango Tipo Peito congelada	Kg	9,83	7,42	32,48%
Carne Bovina Moída de 1ª Congelada	Kg	11,11	6,22	78,62%
Carne Bovina Músculo Congelada	Kg	13,54	8,76	54,57%

Fonte: PP nº 17/2014.

Obs: Amostra dos itens licitados, correspondente ao seguinte percentual do valor total de referência por lote: 62,58% (lote 1), 63,54% (lote 3) e 81,12% (lote 4).

* Pesquisa baseada na Tabela de Preços Referenciais Homologados do Governo do Estado da Bahia, referente a março/2014.

** Preço extraído do site da Empresa Baiana de Alimentos S.A. (http://www.ebal.ba.gov.br/novagestao/ceasa_precos.htm), referente a 20 de março de 2014.

Verificou-se que todos os 14 itens da amostra apresentaram preços superiores aos praticados no mercado na época. Alguns produtos com mais de 85% acima do valor de mercado, como é o caso da cebola branca, segundo item mais representativo do lote 3.

O quadro a seguir sintetiza o montante da superestimativa relativa ao PP nº 17/2014:

Quadro – Superestimativa do orçamento de referência – PP nº 17/2014

Descrição	Unid.	Qtde	Preço Unit Referência (R\$)	Preço Total Referência (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Preço Total CGU (R\$)
Lote 1-Não Perecíveis						
Arroz de 1ª parboilizado	Kg	55.520	2,51	139.355,20	2,03	112.705,60
Macarrão Espaguete	Kg	26.640	4,41	117.482,40	3,62	96.436,80
Biscoito Rosquinha Coco	Kg	13.558	6,19	83.926,50	4,23	57.284,24
Biscoito Maria	Kg	7.687	9,42	72.413,42	5,55	42.663,96
Feijão Mulatinho	Kg	11.230	6,25	70.187,50	5,54	62.214,20
Biscoito Rosquinha Chocolate	Kg	10.775	6,19	66.698,49	4,23	45.525,22
Leite em Pó Integral	Kg	2.667	18,15	48.402,42	17,80	47.469,04
Subtotal lote 1				598.465,93		464.299,06
Superestimativa lote 1						134.166,87
Lote 3-Hortifrúti						
Manga Tommy	Kg	13.340	4,75	63.365,00	1,60	21.344,00
Cebola Branca	Kg	10.341	2,91	30.092,89	1,57	16.235,68
Tomate	Kg	7.625	3,59	27.373,75	2,09	15.936,25
Subtotal lote 3				120.831,64		53.515,93
Superestimativa lote 3						67.315,71
Lote 4-Carnes e Derivados						
Frango Coxa Sobrecoxa Congelada	Kg	27.772	7,50	208.288,35	5,85	162.464,91
Carne de frango Tipo Peito Congelada	Kg	13.770	9,83	135.359,10	7,42	102.173,40
Carne Bovina Moída de 1ª Congelada	Kg	9.345	11,11	103.818,51	6,22	58.123,41

Descrição	Unid.	Qtde	Preço Unit Referência (R\$)	Preço Total Referência (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Preço Total CGU (R\$)
Carne Bovina Músculo Congelada	Kg	5.121	13,54	69.338,34	8,76	44.859,96
Subtotal lote 4				516.804,30		367.621,69
Superestimativa lote 4						149.182,61
Total da amostra (Lotes 1, 3 e 4)				1.236.101,87		885.436,68
Superestimativa da amostra						350.665,19

Fonte: PP nº 17/2014.

O quadro evidencia uma superestimativa da amostra no montante de R\$ 350.665,19, o que corresponde a um acréscimo de 39,6% sobre o orçamento de referência. Chamam a atenção a superestimativa relativa ao lote 3, cujo acréscimo correspondeu a mais que o dobro do preço de referência, bem como o lote 4, o qual contribuiu com o maior valor da superestimativa, na ordem de R\$149.182,61.

b) Pregão Presencial nº 40/2015

A análise dos preços de referência adotados pela Prefeitura de Ilhéus no PP nº 40/2015 envolveu, além da Tabela de Preços Referenciais do Governo do Estado da Bahia, os preços de mercado obtidos a partir da pesquisa diária de Preços de Atacado da Central de Abastecimento da Bahia (Ceasa-BA). Isto porque a referida Tabela deixou de contemplar os grupos de itens de hortifrúti em 2015.

Mais uma vez, cumpre apresentar algumas informações sobre a referida entidade. A Ceasa-BA é responsável pela comercialização de produtos hortifrutigranjeiros (hortaliças, frutas e ovos), pescados e outros perecíveis, desempenhando importante papel no processo de abastecimento agroalimentar no Estado da Bahia, estruturando o mercado com informações de preços de hortifrúti praticados no atacado. Para tanto, ela realiza pesquisas diárias dos produtos comercializados pelos seus mais de 150 permissionários. Estas pesquisas apresentam três parâmetros de preços utilizados: o “preço mínimo”, o “preço mais comum” e o “preço máximo”. No caso em tela, foi utilizado como referência o “preço mais comum” da pesquisa do dia 5 de junho de 2015 (data de publicação do pregão), disponível no sítio http://www.ebal.ba.gov.br/novagestao/ceasa_precos.htm.

Esta CGU utilizou esses parâmetros para analisar os preços de aquisição dos Lotes 1 e 3 do PP nº 40/2015. A amostra foi definida pelo critério da materialidade, refletindo os itens mais representativos monetariamente de cada lote, o que correspondeu a 41,4% do valor do orçamento de referência. Para os itens mais significativos dos lotes 2, 4, 5 e 6 não foram encontrados preços de mercado nos instrumentos de pesquisa utilizados pela CGU.

O quadro a seguir apresenta os comparativos que evidenciam a utilização de preços de referência acima dos valores de mercado para julgamento das propostas do Pregão nº 040/2015.

Quadro - Superestimativa dos preços unitários – PP nº 40/2015

DESCRIÇÃO	Unid	Preço de referência (A)	Preço CGU* (B)	Superestimativa (%) (A/B)
-----------	------	-------------------------------	----------------------	---------------------------------

Lote 1- Não Perecíveis				
Arroz de 1ª parboilizado	Kg	3,17	2,01	57,71%
Biscoito Rosquinha Chocolate	Kg	10,12	4,73	114,11%
Biscoito Rosquinha Coco	Kg	10,12	4,73	114,11%
Macarrão Espaguete	Kg	3,75	3,90	-3,76%
Biscoito Cream Cracker	Kg	7,72	5,43	42,24%
Feijão Mulatinho	Kg	5,76	3,38	70,41%
Biscoito Maisena	Kg	8,25	6,08	35,80%
Biscoito Maria	Kg	8,28	6,25	32,48%
Lote 3-Hortifrúti				
Manga Tommy	Kg	8,17	1,60	410,63%
Mamão Formosa	Kg	7,14	1,00	614,00%
Tomate	Kg	5,40	2,25	140,00%
Melão	Kg	7,50	1,60	368,75%
Cebola Branca	Kg	4,35	4,50	-3,33%

Fonte: PP nº 40/2015.

Obs: Amostra dos itens licitados, correspondente ao seguinte percentual do valor total de referência por lote: 78,72% (lote 1) e 82,00% (lote 3).

* Preços do lote 1 extraídos da Tabela de Preços Referenciais Homologados do Governo do Estado da Bahia, referente a abril/2015. Preços do lote 3 extraídos do site da Empresa Baiana de Alimentos S.A. (http://www.ebal.ba.gov.br/novagestao/ceasa_precos.htm), referente a 5 de junho de 2015.

Verificou-se mais uma vez que, à exceção de dois itens (macarrão espaguete e cebola branca), todos os outros onze itens da amostra apresentaram preços superiores aos praticados no mercado na época. Desta vez a distorção foi bem maior. No lote 1 há itens com preço de referência superior ao dobro daquele identificado na pesquisa realizada por esta CGU, e quase todos os itens da amostra do lote 3 foram orçados com no mínimo o quádruplo do valor pesquisado.

O quadro a seguir sintetiza o montante da superestimativa relativa ao PP nº 40/2015:

Quadro – Superestimativa do orçamento de referência – PP nº 40/2015

Descrição	Unid.	Qtde	Preço Unit Referência (R\$)	Preço Total Referência (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Preço Total CGU (R\$)
Lote 1-Não Perecíveis						
Arroz de 1ª parboilizado	Kg	37.466	3,17	118.767,22	2,01	75.306,66
Biscoito Rosquinha Chocolate	Kg	11.054	10,12	111.829,63	4,73	52.230,15
Biscoito Rosquinha Coco	Kg	10.893	10,12	110.200,85	4,73	51.469,43
Macarrão Espaguete	Kg	26.825	3,75	100.683,17	3,90	104.617,50
Biscoito Cream Cracker	Kg	10.022	7,72	77.336,43	5,43	54.369,35
Feijão Mulatinho	Kg	7.005	5,76	40.348,80	3,38	23.676,90
Biscoito Maisena	Kg	4.380	8,25	36.135,00	6,08	26.608,50
Biscoito Maria	Kg	4.155	8,28	34.403,40	6,25	25.968,75
Subtotal lote 1				629.704,50		414.247,24
Superestimativa lote 1						215.457,27
Lote 3-Hortifrúti						

Descrição	Unid.	Qtde	Preço Unit Referência (R\$)	Preço Total Referência (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Preço Total CGU (R\$)
Manga Tommy	Kg	13.652	8,17	111.536,84	1,60	21.843,20
Mamão Formosa	Kg	6.298	7,14	44.967,72	1,00	6.298,00
Tomate	Kg	5.476	5,40	29.567,70	2,25	12.319,88
Melão	Kg	2.357	7,50	17.677,50	1,60	3.771,20
Cebola Branca	Kg	3.785	4,35	16.466,06	4,50	17.033,85
Subtotal lote 3				220.215,82		61.266,13
Superestimativa lote 3						158.949,69
Total da amostra (Lotes 1 e 3)				849.920,32		475.513,36
Superestimativa da amostra						374.406,96

Fonte: PP nº 40/2015.

O quadro evidencia uma superestimativa da amostra no montante de R\$ 374.406,96, o que corresponde a um acréscimo de 78,7% sobre o orçamento de referência. Desta vez a superestimativa relativa ao lote 3 apresenta ainda maior destaque, 259,4% acima do preço pesquisado.

Somando os valores identificados nos dois pregões, chega-se ao montante superestimado de R\$ 725.072,15, apenas em relação à amostra de itens verificada.

Ao se valer de fontes pouco representativas para formação do seu preço de referência, a Prefeitura de Ilhéus/BA atuou de forma indevida, utilizando preços superestimados como balizador para julgamento dos Pregões. Tal prática concorreu decisivamente para a escolha de propostas com sobrepreço e a posterior aquisição de produtos superfaturados, conforme descrito em outro trecho deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

DESCRIÇÃO	UN	PREÇO REFER. MERCADO, SEM ENTREGA	PREÇO CONTRATADO COM ENTREGA	PREÇO CGU	PREÇO FGV
LOTE I – NÃO PERECÍVEL					
ARROZ DE 1º PARBOALIZADO	KG	2,99	2,70	2,03	-----
MACARRÃO ESPAGUETE	KG	6,58	3,97	3,62	4,68
BISCOITO ROSCA COCO	KG	10,63	7,20	4,23	-----
BISCOITO MARIA	KG	8,40	9,50	5,55	-----
FEIJÃO MULATINHO	KG	7,44		5,54	-----
BISCOITO ROSCA	KG	10,63	7,20	423	-----

CHOCOL					
LEITE EM PÓ INTEGRAL	KG	27,47	18,15	17,80	-----
LOTE iii – HORTIFRUTI					
MANGA TOMY	KG	2,99	4,11	1,60	-----
CEBOLA BRANCA	KG	1,88	2,96	1,57	-----
TOMATE	KG	3,78	8,11	2,09	
LOTE IV – CARNES/DERIV.					
FRANGO COXA SOBRECOX	KG	8,01	8,22	5,85	-----
PEITO DE FRANGO CONG.	KG	9,75	9,99	7,42	-----
CARNE BOVINA 1º MOIDA	KG	19,27	13,96	6,22	-----
CARNE BOVINA MUSCULO	KG	13,88	13,54	8,76	-----

Conforme a tabela de preços acima, verifica-se que os preços contratados pela Prefeitura Municipal de Ilhéus, nos Pregões Presenciais nº 017/14 e 040/2015, respectivamente, encontram-se compatíveis com os preços praticados do mercado local, **considerando, inclusive, a logística de entrega dos produtos nas escolas, exigido nos processos licitatórios**, esta não considerada pela CGU.

Inclusive, não custa advertir que os preços praticados no mercado local diferem e muito das bases extraídas de sistemas governamentais de cotações federais e estaduais, respectivamente, e por razões óbvias, a logística de entrega de um produto vindo de longe, deveras, passará por alterações de preços unitários até a entrega do consumidor final.

E, a essa não-cumulatividade, é que os preços são distorcidos entre diversas regiões e cidades.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente, o gestor apresenta quadro comparativo com os seguintes preços da amostra de itens avaliada do PP nº 17/2014: “PREÇO REFER. MERCADO, SEM ENTREGA”, onde se infere que seria uma pesquisa de preços realizada pela Prefeitura, sem considerar o preço para entrega nas escolas; preço contratado; preço pesquisado pela CGU; e preço FGV, onde consta apenas o preço de um item.

Esta fiscalização entende que a justificativa apresentada pelo Gestor veio desacompanhada de documentação que suporte as afirmações e, sem as indicações das fontes de pesquisas que supostamente dariam sustentação aos dados apresentados. Além disso, as informações são incompletas e confusas, ao incluir em seus dados valores de preços contratados com entrega para tratar das superestimativas, pois o fato aqui se refere aos preços obtidos por meio de cotação na fase interna do processo licitatório, e não de sua fase de contratação.

O quadro produzido pelo fiscalizado apresenta os preços de referência de mercado (sem entrega) sem mencionar como se chegou a eles. Sequer a data base e a fonte de pesquisa são reveladas. Quando necessário para se considerar como válidos e permitir uma análise mais

profícua, o gestor precisaria informar a metodologia empregada para sua pesquisa, a data base a que se refere os preços, já que a constatação trata de dois pregões realizados em intervalo de um ano, e os estabelecimentos ou institutos pesquisados. Nada disso foi feito, o que difere dos quadros produzidos pela CGU, que teve o cuidado de observar e informar todos esses elementos, dando amplo conhecimento das informações dos seus achados.

Os dados do quadro produzido pelo gestor não permitem a esta CGU, por exemplo, compará-los ou investigá-los, numa tentativa de corrigir um erro que poderia ter incorrido na produção de suas tabelas. Sem os elementos que identifiquem suas origens, não há o que fazer a não ser desprezá-los. E mesmo com esses elementos, não seria possível utilizar os preços apresentados pelo gestor nos dois pregões, cujos quadros de superestimativas de preços decorrem de levantamentos em datas diferentes.

Sobre a alegação do gestor de que esta CGU desconsiderou a logística de entrega dos produtos nas escolas, exigido nos processos licitatórios, como elemento inserido no preço contratado, inicialmente cumpre ressaltar que a própria Prefeitura de Ilhéus, em sua resposta, não apresentou preço de referência contemplando a entrega nas escolas, nem inseriu documentação comprobatória que justificasse a diferença de valor relativa ao aludido serviço. Trata-se de acréscimos significativos em relação aos orçamentos de referência (39,6% em 2014 e 78,7% em 2015), que resultaram em uma superestimativa de R\$ 725.072,15 apenas para a amostra consolidada de R\$ 2.086.022,19 (R\$ 1.236.101,87 em 2014 e R\$ 849.920,32 em 2015). Ou seja, a superestimativa potencial é ainda maior.

Entretanto, a magnitude desses valores, sugeridos pela Prefeitura como relativos à logística de entrega dos produtos, não guardam compatibilidade com o serviço. Se o gestor reconhece diferença nesse montante como a parcela remuneratória da entrega nas escolas, no mínimo deveria ter segmentado esses valores em seus orçamentos de referência, o que não foi observado nos processos licitatórios analisados. Até porque, segundo o Art. 18 da Resolução nº 26/2013, do FNDE, os recursos financeiros repassados no âmbito do Pnae serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios. Ou seja, valor tão representativo, se legítimo, deveria ser custeado por recursos de outras fontes da Prefeitura, uma vez que são gastos inelégíveis para serem custeados pelo Pnae.

Na verdade, a magnitude desses valores, se efetivamente correspondesse a gastos com logística de entrega, deveria provocar até mesmo uma avaliação do gestor municipal acerca da vantajosidade de se contratar a aquisição dos gêneros alimentícios contemplando sua entrega, ou estabelecer estrutura própria para a logística de distribuição dos aludidos produtos.

Por fim, sobre a diferença entre os preços do mercado local e aqueles de sistemas governamentais alegada pelo gestor, cumpre destacar que os preços obtidos a partir da Tabela de Preços Referenciais do Governo do Estado da Bahia são referência de preços máximos em aquisições feitas por qualquer órgão ou entidade da esfera estadual, situada em qualquer localidade do Estado. Conforme exposto anteriormente, trata-se de pesquisa periódica e sistemática dos preços de 1.034 itens, realizada pela FGV. Sendo assim, é perfeitamente aplicável ao município de Ilhéus.

Por sua vez, em que pese os preços da Ebal não tenham a mesma cobertura, a discrepância entre os preços dessa empresa estadual e os do orçamento de referência da Prefeitura (no

mínimo o quádruplo do valor pesquisado) denotam que não se trata exclusivamente de parcela relativa ao transporte ou de diferença entre preços de mercados distintos.

2.1.2. Contratação de empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos anos letivos de 2014 a 2016 com sobrepreço de R\$ 548.155,32, resultando em superfaturamento de R\$ 620.410,59.

Fato

Constatou-se sobrepreço de R\$ 548.155,32, e consequente superfaturamento de R\$ 620.410,59, nas contratações de empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos anos letivos de 2014 a 2016, com base na pesquisa de preços realizada por esta CGU. Segue análise por licitação.

a) Pregão Presencial nº 17/2014

O referido Pregão foi homologado em 11 de abril de 2014, como se a modalidade adotada gerasse uma economia de recursos no valor de R\$ 43.868,59, conforme quadro abaixo:

Quadro – Adjudicação das propostas vencedoras – PP nº 17/2014

DESCRIÇÃO	VALOR (EM R\$)
NOEVAL SANTANA DE CARVALHO-ME	1.055.000,00
MARILEIDE S. SILVA DE ILHÉUS – EPP	918.999,25
VALOR TOTAL ADJUDICADO	1.973.999,25
VALOR GLOBAL LICITADO	2.017.867,84
DIFERENÇA	43.868,59

Fonte: Ata de sessão e julgamento do PP 17/2014.

Entretanto, conforme evidenciado no item 2.1.1 deste Relatório, esta CGU realizou a análise dos preços de referência adotados pela Prefeitura de Ilhéus/BA neste Pregão e no PP nº 40/2015, tendo como parâmetros de preços de mercado aqueles obtidos em pesquisas oficiais realizadas pelo Governo do Estado da Bahia, onde se verificou a superestimativa do orçamento de referência do ente municipal.

Com base nos preços pesquisados pela CGU, constatou-se que o resultado dos preços superestimados na fase interna do processo gerou contratações com sobrepreço na sua fase externa, e consequente superfaturamento, conforme quadro a seguir:

Quadro – Sobrepreço e Superfaturamento – PP nº 17/2014

Descrição	Unid.	Qtde Contrato	Preço Unit Contrato (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Sobrepreço (R\$)	Qtde Paga	Superfaturamento (R\$)
Lote 1 – Não Perecíveis							
Arroz de 1ª parboilizado	Kg	55.520	2,60	2,03	31.646,40	65.465	37.315,05
Macarrão Espaguete	Kg	26.640	4,00	3,62	10.123,20	34.737	13.200,17

Descrição	Unid.	Qtde Contrato	Preço Unit Contrato (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Sobrepço (R\$)	Qtde Paga	Superfaturamento (R\$)
Biscoito Rosquinha Coco	Kg	13.558	6,30	4,23	28.133,68	14.011	29.071,79
Biscoito Maria	Kg	7.687	7,80	5,55	17.296,20	10.031	22.569,98
Feijão Mulatinho	Kg	11.230	4,10	5,54	-16.171,20	11.340	-16.329,60
Biscoito Rosquinha Chocolate	Kg	10.775	6,30	4,23	22.358,54	12.153	25.217,72
Leite em Pó Integral	Kg	2.667	20,40	17,80	6.933,68	3.421	8.894,08
Subtotal lote 1					100.320,50		119.939,19
Lote 3 – Hortifrúti							
Manga Tommy	Kg	13.340	3,33	1,60	23.078,20	17.429	30.152,93
Cebola Branca	Kg	10.341	2,96	1,57	14.374,27	12.405	17.242,53
Tomate	Kg	7.625	4,99	2,09	22.112,50	9.719	28.184,61
Subtotal lote 3					59.564,97		75.580,07
Lote 4 – Carnes e Derivados							
Frango Coxa Sobrecoxa Congelada	Kg	27.772	7,03	5,85	32.770,70	31.623	37.315,25
Carne de frango Tipo Peito congelada	Kg	13.770	8,90	7,42	20.379,60	23.684	35.052,48
Carne Bovina Moída de 1ª Congelada	Kg	9.345	13,79	6,22	70.738,62	11.274	85.344,41
Carne Bovina Músculo Congelada	Kg	5.121	13,80	8,76	25.809,84	6.553	33.027,12
Subtotal lote 4					149.698,76		190.739,26
Total da amostra (Lotes 1, 3 e 4)					309.584,23		386.258,52

Fonte: PP nº 17/2014 e processos de pagamento relacionados.

O quadro acima evidencia um sobrepreço de R\$ 309.584,23 em relação à amostra pesquisada, o que corresponde a um acréscimo de 35,0% do preço de referência verificado por esta CGU (R\$ 885.436,68).

Em termos de superfaturamento, o valor ultrapassa o montante identificado no sobrepreço, em função do aditamento dos contratos resultantes do PP nº 17/2014, alcançando R\$ 386.258,52.

b) Pregão Presencial nº 40/2015

O Pregão acima especificado foi homologado em 28 de agosto de 2015 e, da mesma forma como o anterior, gerou a ilusão de uma economia de recursos no valor de R\$ 223.479,07, conforme quadro a seguir:

Quadro – Adjudicação das propostas vencedoras – PP nº 40/2015

DESCRIÇÃO	VALOR (EM R\$)
NOEVAL SANTANA DE CARVALHO- ME	921.800,00
MARILEIDE S. SILVA DE ILHÉUS -EPP	906.498,15
VALOR TOTAL ADJUDICADO	1.828.298,15
VALOR GLOBAL LICITADO	2.051.777,22

DIFERENÇA	223.479,07
------------------	-------------------

Fonte: Ata de sessão e julgamento do PP 40/2015.

Entretanto, mais uma vez os preços superestimados pela Prefeitura de Ilhéus estimularam contratações com sobrepreço e consequente superfaturamento, conforme quadro a seguir:

Quadro – Sobrepreço e Superfaturamento – PP nº 40/2015

Descrição	Unid.	Qtde Contrato	Preço Unit Contrato (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Sobrepreço (R\$)	Qtde Paga	Superfaturamento (R\$)
Lote 1 – Não Perecíveis							
Arroz de 1ª parboilizado	Kg	37.466	2,70	2,01	25.851,54	24.117	16.640,73
Biscoito Rosquinha Chocolate	Kg	11.054	7,20	4,73	27.358,65	11.035	27.312,00
Biscoito Rosquinha Coco	Kg	10.893	7,20	4,73	26.960,18	8.893	22.008,94
Macarrão Espaguete	Kg	26.825	3,97	3,90	1.877,75	21.326	1.492,83
Biscoito Cream Cracker	Kg	10.022	7,50	5,43	20.795,65	11.865	24.620,60
Feijão Mulatinho	Kg	7.005	4,60	3,38	8.546,10	8.469	10.331,57
Biscoito Maisena	Kg	4.380	9,50	6,08	15.001,50	3.779	12.944,45
Biscoito Maria	Kg	4.155	9,50	6,25	13.503,75	3.692	11.999,88
Subtotal lote 1					139.895,12		127.350,99
Lote 3-Hortifruti							
Manga Tommy	Kg	13.652	4,11	1,60	34.266,52	15.421	38.707,29
Mamão Formosa	Kg	6.298	3,25	1,00	14.170,50	6.027	13.561,67
Tomate	Kg	5.476	8,11	2,25	32.086,43	5.390	31.582,65
Melão	Kg	2.357	3,52	1,60	4.525,44	3.144	6.037,25
Cebola Branca	Kg	3.785	8,10	4,50	13.627,08	4.698	16.912,22
Subtotal lote 3					98.675,97		106.801,08
Total da amostra (Lotes 1 e 3)					238.571,09		234.152,07

Fonte: PP nº 40/2015 e processos de pagamento relacionados.

O quadro acima evidencia um sobrepreço de R\$ 238.571,09 em relação à amostra pesquisada, o que corresponde a um acréscimo de 63,7% do preço de referência verificado por esta CGU (R\$ 374.406,96).

Quanto ao superfaturamento, como os contratos resultantes do PP nº 40/2015 ainda estavam em execução no momento desta fiscalização, o montante identificado foi inferior ao do sobrepreço, totalizando R\$ 234.152,07.

Em resumo, os contratos decorrentes dos dois pregões supracitados geraram um prejuízo de R\$ 620.410,59 aos cofres públicos do município de Ilhéus/BA, revelando tratar-se de contratações antieconômicas e prejudiciais ao interesse público. Cumpre ressaltar que o superfaturamento apontado corresponde apenas a uma amostra de itens, portanto com potencial de alcançar valor ainda maior.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.1.3. Instalações físicas/equipamentos em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios.

Fato

As escolas municipais de Ilhéus/BA não apresentam condições adequadas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae nos diversos aspectos de armazenagem, preparo do alimento e fornecimento para os alunos, resultando em uma execução deficiente e destoante do Programa, oferecendo riscos para os seus beneficiários, como será demonstrado a seguir.

As impropriedades foram verificadas em visita às escolas Heitor Dias, Escola Municipal de Salobrinho, Instituto Municipal de Ensino Eusínio Lavigne – IME, Escola Nucleada do Japu e Creche Municipal Dom Eduardo, entre os dias 22 e 26 de agosto de 2016.

Em todas as escolas foram verificadas ausência de telas milimétricas nas aberturas externas das áreas de armazenamento e preparo dos alimentos, e inexistência de registros de desinfecção de insetos ou pragas que, se realizada periodicamente, contribui para a sanidade dos alimentos.

A Creche Municipal Dom Eduardo foi a que apresentou maiores riscos para os alunos quanto à segurança e alimentação. As instalações da creche estão bastante deterioradas, necessitando de reformas urgentes. Na forma como foram encontradas oferecem sérios riscos aos alunos, como descrito a seguir.

- a) Os banheiros das crianças estão sem iluminação por problemas na rede elétrica e interditados por entupimento na encanação. Segundo avaliação do eletricitista será necessário trocar toda a fiação da rede e os encanamentos dos banheiros.
- b) Forro e telhado bastante danificados com risco de desabamento.
- c) Refeitório em edificação separada do prédio principal e sem proteção de cobertura para acesso das crianças.
- d) Janelas de vidros do refeitório e dos banheiros quebrados.
- e) Focos de insalubridade, objeto em desuso por falta de manutenção (parque infantil), acúmulo de lixo nas imediações e crescimento de matagal.

f) Inexistência de vigilância noturna, ocasionando diversos arrombamentos com subtração de alimentos da merenda escolar, equipamentos e outros bens.

Vale ressaltar que a Prefeitura tem conhecimento das irregularidades e dos problemas enfrentados pelas escolas da rede municipal de Ilhéus, especialmente os mais recentes, envolvendo a Creche Municipal Dom Eduardo, conforme se verificou nos diversos comunicados feitos pela sua Diretoria, bem como dos mais antigos, reiteradamente comunicados pelo CAE.

Contudo, as impropriedades persistem ao longo do tempo sem que seja oferecida uma solução, conforme é observado em relatórios elaborados por técnicos do próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em monitoramento realizado entre os dias 05 a 10 de abril de 2015.

Por sua vez, em função de suas visitas no ano de 2016, o CAE encaminhou ao gestor dois ofícios comunicando os problemas encontrados e solicitando providências, conforme quadro abaixo:

Quadro – Irregularidades verificadas em escolas da rede municipal de Ilhéus – CAE

Ofício nº	Escola	Irregularidade
019/2016, de 28/04/2016	Nossa Senhora da Neves	Cozinha sem janelas permitindo a entradas de gatos à noite.
023/2016, de 04/05/2016	Escola Nucleada de Areia Branca (Ponta do Cedro)	Fogão sem condição de uso e com vazamento de gás.

Fonte: Ofícios e relatórios elaborados pelo CAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“CONTEXTO GERAL DOS APONTAMENTOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

RELATO CGU	MEDIDAS
Ausência de telas milimétricas nas aberturas externas	Administrativo
Desinfecção de insetos ou pragas	Administrativo
[...]	
Constatações do FNDE em visita 2015 Infraestrutura (espaços inadequados, falta de documentos de controles de pragas, depósitos inadequados, potabilidade de água, coletores com pedais, etc.)	Administrativo
Visitas do CAE em maio de 2016 - Escola Aritaguá I e Ponta do Cedro (Areia Branca) e Aritaguá II.	[...] Fogão sem condição de uso – recebeu doação da escola Pequeno Príncipe. [...]

[...]"

Análise do Controle Interno

À exceção da situação identificada pelo CAE na Escola Nucleada de Areia Branca (Ponta do Cedro), o gestor se limitou a registrar a palavra “Administrativo” para os outros casos, sem apresentar os devidos esclarecimentos.

2.1.4. Existência de produtos vencidos ou deteriorados em estoque.

Fato

Em visita à escola do Japu, constatou-se que alguns alimentos continham gorgulho, embora com prazo de vencimento ainda vigente, situação que revela fragilidades na hora do recebimento.

Por sua vez, em função de suas visitas no ano de 2016, o CAE encaminhou ao gestor o Ofício nº 026/2016, de 18 de maio de 2016, comunicando que havia produtos vencidos no estoque da Escola Nucleada de Aritaguá I (Malaquias Reis), bem como sobras de alimento servidas no dia anterior acondicionadas em geladeira.

O CAE também encaminhou o Ofício nº 003/2016, de 28 de janeiro de 2016, para a Promotoria Pública de Ilhéus, informando sobre as irregularidades encontradas nas visitas realizadas durante o ano letivo de 2015, dentre as quais se destaca que a existência de alimentos com prazo de validade vencido ou próximo do vencimento, bem como de sobras de alimento preparado e congelado após servido.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“CONTEXTO GERAL DOS APONTAMENTOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

RELATO CGU	MEDIDAS
[...]	
Gorgulho encontrado em alimento no prazo de validade	Setor Alimentação- Orientação do setor de alimentação: avaliar os alimentos na hora do recebimento e preparo, em caso de irregularidades descartar o alimento.
[...]	
Visitas do CAE em maio de 2016 - Escola Aritaguá I e Ponta do Cedro (Areia Branca) e Aritaguá II.	[...] Produtos vencidos, sobras, etc. os gestores são orientados a fazerem descartes de tais alimentos. [...]

[...]"

Análise do Controle Interno

As providências anunciadas pelo Gestor, se efetivamente adotadas, produzirão efeitos só em futuras intervenções, portanto, sem interferências nos exames realizados.

2.1.5. Quantidade insuficiente de nutricionistas para o número de alunos da rede escolar municipal.

Fato

A Prefeitura de Ilhéus/BA possui apenas um nutricionista atuando como responsável técnico em seu quadro, quantidade insuficiente para atender a demanda de alunos de toda a rede municipal, contrariando o art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010, que estabelece os parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae.

A Prefeitura registrou um total de 22.300 alunos como beneficiários do Programa para o ano letivo de 2015, conforme Relação das Unidades Escolares e seus Quantitativos anexa ao Pregão Presencial – PP nº 40/2015.

Segundo a Resolução, quando o número de matriculados supera o número de cinco mil alunos, a Entidade Executora deverá ter um Responsável Técnico – RT e um Quadro Técnico – QT com pelo menos mais três nutricionistas, e mais um dedicado exclusivamente a modalidade de educação infantil (creche e pré-escola), com carga horária semanal mínima de 30 horas.

Pela Resolução, o Quadro Técnico – QT deve ser constituído por nutricionistas habilitados e desenvolver suas atividades sob a coordenação e supervisão do responsável técnico, assumindo com este a responsabilidade solidária. Contudo, a Prefeitura não apresentou para os anos letivos de 2015 e 2016 um quadro técnico com o número de nutricionistas necessários.

Em 2015 havia apenas uma nutricionista, contratada em 2012 e desligada em 31 de dezembro de 2015. Para o ano letivo de 2016, adotou uma medida paliativa, de caráter emergencial, designando para a função, uma professora do quadro de servidores não efetivos, com formação em Nutrição, mas sem experiência necessária para as atribuições de supervisão e coordenação, exigível para atuar no âmbito do Programa ainda que falte ao município o quadro técnico determinado pelas normas que regulamentam a matéria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“CONTEXTO GERAL DOS APONTAMENTOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.
[...]

RELATO CGU	MEDIDAS
Quantidade de nutricionista insuficiente	Foi realizado concurso em 2016.
Medida paliativa com servidora do quadro não efetivo	De acordo portaria em mãos da CGU – esta medida foi tomada de forma emergencial, até que se realizasse o concurso, ocupando a função, a professora/supervisora do quadro efetivo da prefeitura, formada em nutrição há dois anos, pós-graduada em nutrição clínica e funcional, a qual tem experiência como gestora escolar por 5 anos e atua como supervisora escolar, tendo a mesma competência técnica, pois é habilitada em sua formação para assumir tais funções, responsabilidade e compromisso, o que não se traduz apenas em experiência (tempo de serviço).

“

Análise do Controle Interno

As providências anunciadas pelo Gestor vieram desacompanhadas de documentação que o suportem, especialmente, no que se refere à realização do concurso para suprir o quadro de nutricionistas, no entanto, se efetivamente adotadas, produzirão efeitos só em futuras contratações, portanto, sem interferências nos atos examinados.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Fornecimento de alimentos em desacordo com o cardápio estipulado.

Fato

Em visita à Creche Municipal Dom Eduardo, unidade escolar que apresentou maiores riscos para os alunos quanto à segurança e alimentação, constatou-se que a merenda fornecida não é suficiente e apropriada para o tipo de aluno que frequenta a creche (104 estudantes em regime integral). São crianças de 3 a 5 anos que necessitam ter refeições balanceadas e que contenham elementos de todos os grupos alimentares (energéticos, reguladores e construtores). Atualmente estes alunos estão recebendo lanches, na maioria das refeições, o que gera desequilíbrio nutritivo e riscos ao seu desenvolvimento.

Por sua vez, em função de suas visitas no ano de 2016, o Conselho de Alimentação Escolar – CAE encaminhou ao gestor o Ofício nº 026/2016, de 18 de maio de 2016, comunicando

que a merenda servida desde o início das aulas na Escola Nucleada de Aritaguá I (Malaquias Reis) consistia apenas de biscoito cream cracker.

O CAE também encaminhou o Ofício nº 003/2016, de 28 de janeiro de 2016, para a Promotoria Pública de Ilhéus, informando sobre as irregularidades encontradas nas visitas realizadas durante o ano letivo de 2015, dentre as quais se destaca que a merenda servida nas escolas, na maioria dos dias, era composta apenas de biscoito e suco.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“RELATÓRIO DA CRECHE DOM EDUARDO

As verbas definidas pelo **FNDE** as creches é de R\$ 1,00 por aluno/dia, de acordo número de alunos cadastrados no **CENSO** no ano anterior, para 3 refeições diárias: lanche, almoço e lanche.

A verba destinada a **CRECHE DOM EDUARDO** pelo **FNDE** é de R\$1.560,00 para 20 dias de acordo cálculo: 1,00 por aluno/dia (**78 alunos CENSO/2015**) X 20 dias letivos.

No entanto a **CRECHE DOM EDUARDO** vem recebendo valores maiores de acordo a sua modalidade e número de alunos matriculados 2016.

A alimentação dispensada a creche é variada contendo alimentos de todos os grupos: carnes (acém, músculo, frango, fígado, peixe, etc.) verduras (abóbora, batata, chuchu, cenoura, etc.), frutas (melancia, maçã, manga, laranja, melão, etc.), leite, achocolatado, mingaus sucos concentrado e polpas além de arroz, feijão, macarrão, biscoitos, bolo, pães, iogurtes, etc., o que pode ser observado nas guias de distribuição de alimentos distribuídas pelo setor e assinadas pela gestora da escola.

Valores repassados este ano referente a alimentação da CRECHE DOM EDUARDO, in verbis:

1ª REMESSA – R\$ 3.342,24 – R\$1,60 POR ALUNO

2ª REMESSA – R\$ 3.603,64 – R\$1,73 POR ALUNO

2ª REMESSA – **GUIA EXTRA** – R\$ 2.014,42 – R\$ 0,96 POR ALUNO

3ª REMESSA – R\$ 2.112,25 – R\$ 1,01 POR ALUNO

4ª REMESSA – R\$ 1.926,40 – R\$ 0,92 POR ALUNO (última remessa do aditivo 2015)

5ª REMESSA – R\$ 2.325,50 – R\$ 1,11 POR ALUNO

6ª REMESSA – R\$ 2.114,60 – R\$ 1,01 POR ALUNO

7ª REMESSA – R\$ 2.532,26 – R\$ 1,21 POR ALUNO

8ª REMESSA – R\$ 3.024,91 – R\$ 1,45 POR ALUNO

Os valores totais sofrem alterações de acordo aos valores dos produtos que são oferecidos nas remessas.

CONTEXTO GERAL DOS APONTAMENTOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

RELATO CGU	MEDIDAS
[...]	
Visitas do CAE em maio de 2016 - Escola Aritaguá I e Ponta do Cedro (Areia Branca) e Aritaguá II.	[...] Merenda servida de só biscoito – todas escolas recebem merenda de forma variada contendo carnes, leite, verduras, frutas, polpas, etc.

[...]

Análise do Controle Interno

Embora o gestor tenha descrito que a alimentação da creche é variada, esta não foi a situação identificada quando da visita à unidade escolar.

2.2.2. Insuficiência de recursos humanos para preparo e distribuição das refeições.

Fato

Em visita ao Instituto Municipal de Ensino Eusínio Lavigne – IME, constatou-se a falta merendeira no turno da tarde, se repetindo essa situação em diversas escolas, conforme informações fornecidas por membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

Por sua vez, em função de suas visitas no ano de 2016, o CAE encaminhou ao gestor dois ofícios comunicando os problemas encontrados e solicitando providências, conforme quadro abaixo:

Quadro – Irregularidades verificadas em escolas da rede municipal de Ilhéus – CAE

Ofício nº	Escola	Irregularidade
019/2016, de 28/04/2016	Escola Nucleada de Aritaguá I	Sem merendeiras nos anexos Alto Bela Vista e Inocência Soares do Nascimento.
019/2016, de 28/04/2016	Nossa Senhora da Neves	Merendeira só no turno matutino.
023/2016, de 04/05/2016	Escola Nucleada de Areia Branca (Ponta do Cedro)	Merenda dos alunos não é preparada.

Fonte: Ofícios e relatórios elaborados pelo CAE.

O CAE também encaminhou o Ofício nº 003/2016, de 28 de janeiro de 2016, para a Promotoria Pública de Ilhéus, informando sobre as irregularidades encontradas nas visitas realizadas durante o ano letivo de 2015, dentre as quais se destaca que faltam merendeiras nas escolas e o lanche é servido pelos professores, diretores ou pelos auxiliares de serviços gerais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“CONTEXTO GERAL DOS APONTAMENTOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

RELATO CGU	MEDIDAS
[...]	
Falta de merendeiras nas escolas	Administrativo- Foi realizado concurso em 2016, para preenchimento das faltas.

[...]"

Análise do Controle Interno

As providências anunciadas pelo Gestor, se efetivamente adotadas, produzirão efeitos só em futuras intervenções, portanto, sem interferências nos exames realizados.

2.2.3. Testes de aceitabilidade da merenda escolar insuficientes para determinação de sua validade.

Fato

A Prefeitura de Ilhéus/BA não aplicou os testes de aceitabilidade dos cardápios introduzidos na merenda escolar nos anos de 2015 e 2016 com a abrangência e frequência requeridas pela norma operacional do Programa. Conforme determina o Artigo 17 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, a Entidade executora-EEx. aplicará teste de aceitabilidade aos alunos para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente. Contudo, nas escolas visitadas, foi observada muitas reclamações dos alunos quanto às repetições dos alimentos Bebida Láctea, Suco industrializado e Biscoito, bem como respostas negativas quanto à aplicação de testes de avaliação da qualidade e aceitação da merenda por parte da Prefeitura.

De fato, nos documentos de testes de aceitabilidade dos cardápios foi verificada a aplicação de apenas um teste em 2015 para o cardápio Mingau de Milho, restrito à escola Municipal Eusínio Lavigne-IMEI, em 27 de maio de 2015. Em 16 de março de 2016, três cardápios foram submetidos a testes, porém, somente na escola Centro de Atenção à Criança e Adolescente.

É importante ressaltar que o Município tem 53 escolas ativas, portanto, a amostra de escolas submetidas aos testes não tem a abrangência necessária para qualificar o cardápio como de aceitação dos alunos, bem como a frequência desejada, uma vez que o teste deve ser aplicado também para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente, conforme determina a norma de operação do Programa, já destacada acima.

Por outro lado, o teste aplicado pela nutricionista de apenas solicitar dos alunos a marcação de resposta estimulada numa escala de 1 a 5, sendo 1 a pior resposta (Detestei) e 5 a melhor resposta (Adorei) não compreende o tipo de teste “Medidas de Sobras Agregadas” onde se registram os pesos totais da alimentação consumida versus a alimentação servida, o mais

atualmente utilizado nas escolas de uma maneira geral e recomendado pelo FNDE, o que representa mais uma falha nas avaliações de aceitabilidade dos cardápios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“CONTEXTO GERAL DOS APONTAMENTOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.
[...]

RELATO CGU	MEDIDAS
Testes de aceitabilidade	Os testes foram realizados antes das licitações. Em escola de grande porte, com alunos de vários ciclos e faixas etárias.

“

Análise do Controle Interno

A justificativa do Gestor veio desacompanhada de documentação que a comprove.

2.2.4. Infraestrutura do Conselho de Alimentação Escolar - CAE insuficiente para realização de suas competências e atribuições.

Fato

A Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA não dotou de infraestrutura necessária o Conselho de Alimentação Escolar – CAE nos anos letivos de 2015 e 2016, dificultando a atuação das suas competências e atribuições fixadas em lei. Durante o ano de 2015, embora a Prefeitura cedesse um veículo para visita às escolas e franqueasse o acesso às documentações do Pnae, ela não cedeu um local ao Conselho que pudesse funcionar como sua sede, o que dificultou a realização de reuniões e de suas atividades corriqueiras, sendo estas realizadas na sede da APPI (Sindicato dos Professores).

Em 2016, a Prefeitura cedeu uma sala na Casa dos Conselhos para que nela funcionasse a sede do CAE, contudo, suas atividades ainda não estão sendo realizadas no espaço cedido, uma vez que os equipamentos de informática não funcionam e nem há ramais telefônicos e pontos de internet, essenciais ao funcionamento do CAE. Como exemplo, o Ofício nº 036/2016, dirigido a esta fiscalização da CGU, em resposta a uma solicitação, foi redigido à mão, tendo em vista que o uso de um computador para redigi-lo não foi possível, primeiro porque o computador disponibilizado para o CAE encontrava-se quebrado, e segundo porque não havia na Casa dos Conselhos impressoras e papel ofício em nenhuma de suas salas.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

3. Conclusão

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

No que tange à aquisição dos gêneros alimentícios do Programa, constatou-se superfaturamento nas compras, consubstanciado na elaboração superestimada dos preços unitários do Termo de Referência.

Adicionalmente, verificou-se omissão na resolução de problemas recorrentes na execução do Programa apontados desde 2013 pelo CAE e pela fiscalização do FNDE.

Por fim, observou-se falta de apoio material e logístico para os Conselhos poderem atuar dentro de suas competências legais.

Ordem de Serviço: 201602057

Município/UF: Ilhéus/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: ILHEUS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 514.426,23

1. Introdução

O trabalho desta Controladoria-Geral da União teve como objetivo fiscalizar a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – Pnate, no município de Ilhéus/BA, no período de 01 de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016. A fiscalização foi realizada entre os dias 22 e 26 de agosto de 2016.

Foram realizadas ações objetivando verificar a correta aplicação dos recursos públicos federais na prestação do serviço de transporte dos alunos da educação básica, através da análise da licitação realizada para esta finalidade, do contrato celebrado, da execução deste contrato, e da análise da conformidade dos pagamentos efetuados.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Subcontratação integral do serviço de transporte escolar gerou um prejuízo de R\$ 122.039,46 com recursos do Pnate.

Fato

De acordo com as entrevistas e documentos obtidos pela fiscalização, restou evidenciado que a Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda., CNPJ 15.702.731/0001-56, contratada pelo município de Ilhéus/BA para realizar o transporte escolar nos anos de 2014 a 2016, subcontratou integralmente esse serviço, que é executado de fato pela empresa Marcos José da Silva de Carrapichel, CNPJ 15.213.556/0001-33.

Na verdade, não é sequer o caso de se falar em subcontratação integral, mas de cessão total por parte da Terra Nova do transporte escolar de Ilhéus para a empresa Marcos José da Silva executar.

A Terra Nova, que acabou firmando o Contrato nº 528/2013 com a administração municipal, apesar de ter apresentado a quinta e a sétima melhores propostas nos dois lotes da licitação PP nº 049/2013 (tema tratado em parte específica deste relatório), é meramente uma fornecedora de notas fiscais.

O sócio-administrador da empresa Terra Nova, Sr. H. N. do N., não é conhecido da maior parte dos motoristas que prestam o serviço de transporte escolar. Todos afirmaram que o seu empregador de fato é o Sr. M. J. da S. O Sr. M. D., como é conhecido, confirmou o fato em entrevista redigida a termo à equipe de fiscalização desta CGU. O gerente de transportes da Prefeitura de Ilhéus fez a mesma afirmação.

A Terra Nova recebe o pagamento da Prefeitura, retira 20% desse valor, e repassa 80% para o Sr. M. D. realizar todas as atividades pertinentes ao serviço de transporte escolar, como fornecimento dos veículos, contratação e pagamento de funcionários, aquisição de combustível, locação de garagem, manutenção dos veículos, enfim, a empresa Marcos José da Silva de Carrapichel (situada no município de Senhor do Bonfim, a 635 km de Ilhéus) é a responsável de fato pelo transporte escolar dos alunos da zona rural do ensino fundamental.

A subcontratação integral do contrato é vedada pela Lei nº 8.666/93 (art. 78, VI), que apenas permite subcontratação parcial do objeto, em situações especiais e devidamente justificadas, até o limite admitido pela Administração, nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93.

Na verdade, por meio dessa prática ilegal, a Terra Nova transferia para a Marcos José da Silva de Carrapichel não só a execução do transporte escolar como toda a responsabilidade pela continuidade do serviço e pelos danos que viessem a ocorrer. Ela subcontratou integralmente o serviço e ainda terceirizou a gestão financeira do contrato celebrado com a Prefeitura, uma vez que repassava 80% do contrato para o Sr. M. D. pagar todos os custos do serviço, assim como a gestão dos motoristas subcontratados.

Ressalta-se, ainda, que a empresa Marcos José da Silva de Carrapichel também não possuía capacidade operacional plena para cumprir todos os 16 roteiros previstos no contrato, tendo ela mesma também subcontratado três motoristas que, mediante a utilização de seus próprios veículos, faziam o transporte escolar. Em resumo, a Prefeitura Municipal de Ilhéus terceirizou o serviço de transporte escolar para a empresa Terra Nova, que por sua vez “quarteirizou” o serviço para a empresa Marcos José da Silva de Carrapichel que, por não possuir capacidade operacional plena, “quinteirizou” parcialmente a realização do serviço de transporte de escolar dos alunos do ensino fundamental da zona rural do município.

Além de ilegal, essa prática constatada no município de Ilhéus resultou na majoração indevida do contrato de transporte escolar, uma vez que, pela simples atuação como pessoa interposta, a empresa Terra Nova pratica valores demasiados, tendo em vista a diferença entre o custo efetivo do serviço e o preço cobrado do Município, conforme demonstrado neste relatório. A Prefeitura contratou o serviço de transporte escolar por um valor 36,3% maior do que poderia ter feito caso a licitação tivesse ocorrido de forma regular e as melhores propostas fossem as vencedoras do certame (tema tratado em parte específica deste relatório). Adicionalmente, desse valor já amplamente superior a empresa Terra Nova retira 20% para si e transfere 80% para a empresa Marcos José da Silva de Carrapichel realizar o serviço de fato.

Entre os exercícios de 2014 e 2016 (até o momento da fiscalização – agosto de 2016), a Prefeitura Municipal de Ilhéus pagou à Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda. para a prestação do serviço de transporte escolar aos alunos da zona rural do município, entre recursos próprios e recursos do Pnate, R\$ 3.852.263,72 (conforme quadro a seguir), dos quais R\$ 610.197,30 são oriundos do Programa. Abatendo-se 20% desse valor, que a Terra Nova retinha para si a cada fatura paga, tem-se o superfaturamento de R\$ 770.452,74 de todo o valor pago à empresa, dos quais R\$ 122.039,46 provêm do Pnate.

Quadro – Relação de pagamentos à empresa Terra Nova – Contrato nº 528/2013

Data	Processo de Pagamento	Valor Bruto (R\$)	Valor Líquido (R\$)
26.02.2014	238	96.619,13	83.838,99
10.03.2014	356	100.000,00	100.000,00
15.04.2014	635	115.259,49	107.767,63
26.05.2014	1096	52.823,81	50.182,62
11.06.2014	1318	61.019,73	57.968,74
15.07.2014	1643	122.039,46	114.106,90
19.08.2014	2099	94.919,58	88.749,81
09.09.2014	2457	55.655,71	55.655,71
09.09.2014	2460	66.129,92	58.213,86
30.09.2014	2734	128.195,40	119.862,70
17.10.2014	2955	135.599,40	126.785,44
18.11.2014	3377	94.919,58	88.749,81
08.12.2014	3595	128.819,43	120.446,17
26.12.2014	3934	115.259,49	107.767,63
03.02.2015	122	74.549,67	69.732,00
24.02.2015	241	128.819,43	120.446,17
19.03.2015	471	108.479,52	101.428,35
09.04.2015	753	94.919,58	88.749,81
01.06.2015	1412	142.379,37	133.124,71
26.06.2015	1894	135.599,40	126.785,44
17.08.2015	2599*	149.159,34	139.463,98
11.09.2015	2996*	155.939,31	145.803,26
28.09.2015	3197*	61.019,73	57.053,44
19.10.2015	3569	142.379,37	133.124,71
18.11.2015	3966	142.379,37	133.124,71
08.12.2015	4259	108.479,52	101.428,35
29.12.2015	4584	128.819,43	120.446,16
29.01.2016	178R	240.833,52	240.833,52
24.02.2016	355	149.159,34	139.463,98
24.03.2016	707	33.899,85	31.696,36
22.04.2016	1111*	122.039,46	114.106,90
09.05.2016	1418	128.819,43	120.446,17
21.06.2016	2136	115.259,49	107.767,63
18.07.2016	2641*	122.039,46	114.106,90
<i>Valor bruto total pago</i>			<i>R\$ 3.852.263,72</i>

Fonte: Relação de pagamentos extraído do sistema SIGA do TCM/BA.

*Pagamentos realizados com recursos do PNATE.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.1.2. Pagamentos efetuados por serviços não prestados no montante de R\$ 494.333,40.

Fato

A fiscalização desta CGU detectou superfaturamento no pagamento pela prestação do serviço de transporte escolar no município de Ilhéus. Foram identificadas as seguintes situações:

a) Roteiro pago e cujo serviço nunca foi prestado

Em visita à zona rural do município, apurou-se que o roteiro do transporte escolar dos alunos do ensino fundamental entre as localidades de Cedro e Fazenda Moreira não é realizado, porém é integralmente pago. Desde o final do ano letivo de 2013 não existe transporte escolar para os estudantes da localidade. O Pregão Presencial nº 49/2013, e o Contrato nº 528/2013, firmado em sua consequência entre o município e a empresa Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda. – EPP, CNPJ 15.702.731/0001-56, determinam a disponibilização de um micro-ônibus para transportar os alunos da localidade de Cedro à Fazenda Moreira.

O valor pago por dia por essa rota inexistente é de R\$ 220,00. Cada ano letivo no município – ao menos entre 2014 e 2016, período analisado – possui duzentos dias letivos. Considerando que entre o início da vigência do contrato até o momento da fiscalização (agosto de 2016) passaram-se dois anos e meio letivos, foram pagas 500 diárias por um serviço que nunca foi prestado. Multiplicando-se o valor da diária paga pelo micro-ônibus, que não existe, pela quantidade de dias em que ele deveria ter prestado o serviço de transporte escolar, tem-se o valor de superfaturamento apenas nessa rota de R\$ 110.000,00.

Existe uma escola rural multiseriada na localidade de Cedro. Os alunos lá estudam até o 5º ano do ensino fundamental. Percebeu-se, em visita à localidade, que existe um trabalho vocacionado e qualificado por parte do pessoal docente. A escola – com o apoio do proprietário da fazenda, complementando a Secretaria da Educação naquilo em que ela é deficiente – possui boa estrutura física. O resultado é que os alunos até o 5º ano recebem uma educação de qualidade.

Entretanto, a partir do 6º ano, os alunos passam a estudar em um colégio de maior porte, na localidade chamada Banco da Vitória. Deveriam pegar o micro-ônibus do Cedro à Fazenda Moreira e de lá um ônibus até o Banco da Vitória. Como o transporte escolar é inexistente, esses alunos têm que caminhar nove quilômetros diariamente para ir até a Fazenda Moreira, num trajeto que envolve muitas ladeiras, e de lá pegar um ônibus – que não tem qualquer frequência de horário e às vezes passa lotado, por que também transporta moradores, professores, etc. – para chegar até a escola.

Há doze crianças que poderiam estar utilizando esse transporte inexistente e pago mensalmente na localidade de Cedro. Dessas doze, sete se dispõem a enfrentar essa realidade para chegarem até a escola diariamente, e cinco desistiram de estudar.

b) Roteiro cumprido por veículo do Programa Caminho da Escola (ônibus próprio do município) e pago à empresa terceirizada como se ela o realizasse

O roteiro entre as localidades de Japú, Assentamento Estrela D'Alva e Banco da Vitória é realizado por um veículo do Programa Caminho da Escola, ônibus que é propriedade da Prefeitura. No entanto, no cronograma-físico financeiro, em que estão oficializadas as rotas a serem executadas pela empresa contratada, esse roteiro consta como um dos que são pagos à empresa Terra Nova. Em suma, na fatura que é paga mensalmente pela Prefeitura à empresa, um dos dezesseis roteiros é este entre Japú e Banco da Vitória. O valor diário pago à Terra Nova pela rota é de R\$ 220,00. Considerando os dois anos e meio letivos (quinhentos dias letivos) analisados neste trabalho, tem-se o superfaturamento em relação a este roteiro de R\$ 110.000,00.

c) Roteiro em que o serviço de transporte é pago pelos turnos matutino, vespertino e noturno, e efetivamente só é prestado no turno matutino, e é realizado por micro-ônibus, ao invés de ônibus

O transporte escolar no distrito de Pimenteira, no município de Ilhéus, é prestado por um micro-ônibus, e o previsto no contrato é que o transporte seria realizado por ônibus, de no mínimo 44 lugares. O valor da diária do ônibus é de R\$ 420,00. Já o valor que a Prefeitura paga em outras rotas pelo micro-ônibus é de R\$ 320,00. A diferença é de R\$ 100,00 diários entre o que o município paga (ônibus) e a empresa entrega (micro-ônibus). Novamente, multiplicando pelos 500 dias letivos analisados, o superfaturamento é de R\$ 50.000,00.

Ainda em relação a Pimenteira, o transporte é prestado apenas no turno matutino, e a Prefeitura paga à empresa Terra Nova pelos turnos matutino, vespertino e noturno. Paga, portanto, o triplo do que é devido, já que o valor desembolsado corresponde aos três turnos, mas o serviço é disponibilizado em apenas um. Considerando novamente o valor da diária paga de R\$ 420,00, e que dois terços dela é indevida, e multiplicando por quinhentos dias letivos, há um superfaturamento de R\$ 140.000,00.

d) Roteiro em que o serviço de transporte esteve inoperante por dois meses

Esta CGU apurou que o ônibus que realiza o transporte escolar na localidade de Santo Antônio estava inoperante há dois meses, não havendo reposição ou substituição do mesmo. Considerando como quarenta a quantidade de dias letivos nesse período de julho e agosto de 2016, e multiplicando essa quantidade de dias pelo valor da diária paga pelo ônibus de R\$ 409,16, conforme documentação relativa ao contrato entregue pela Prefeitura, encontra-se um superfaturamento de R\$ 16.333,40.

e) Roteiro que deveria ser prestado por micro-ônibus e na prática é realizado por Kombi

Por último, esta fiscalização visitou o distrito ilheense de Inema. Lá, o transporte escolar é realizado por uma Kombi (com pneus carecas, sem retrovisor e cinto de segurança – fato abordado em tema específico deste relatório). No entanto, apesar do transporte ser feito por Kombi, a Prefeitura paga como se lá estivesse rodando um micro-ônibus.

Esta CGU fez um levantamento médio do valor da diária, com motorista e combustível, de um veículo Kombi no mercado. O preço médio foi de R\$ 200,00. A Prefeitura paga à empresa Terra Nova uma diária de R\$ 320,00 pelo micro-ônibus inexistente. Essa diferença de R\$ 120,00 por dia entre o custo de um micro-ônibus e o de uma Kombi multiplicada pelos 500 dias letivos analisados resultam em um superfaturamento de R\$ 60.000,00.

Em adicional, esta fiscalização constatou que não houve transporte escolar em Inema pelo período de um mês durante o início do ano letivo de 2016 (correspondente a vinte dias letivos). Já no mês de agosto de 2016, não houve transporte dos alunos durante uma semana (cinco dias letivos). Multiplicando-se o valor da diária de R\$ 320,00 pelos 25 dias em que o serviço não foi disponibilizado, porém pago, tem-se um superfaturamento de R\$ 8.000,00.

O quadro a seguir resume as situações identificadas:

Quadro – Superfaturamento na execução do Contrato nº 528/2013

Roteiro	Situação	Superfaturamento (R\$)
Cedro – Fazenda Moreira	Inexistente	110.000,00
Japú – Assentamento Estrela D’Alva – Banco da Vitória	Realizado por veículo do Programa Caminho da Escola	110.000,00
Distrito de Pimenteira	Micro-ônibus ao invés de ônibus	50.000,00
	Realização de apenas um turno, ao invés de três turnos	140.000,00
Distrito de Santo Antônio	Serviço inoperante por dois meses	16.333,40
Distrito de Inema	Kombi ao invés de micro-ônibus	60.000,00
	Serviço inoperante por 25 dias	8.000,00
TOTAL		494.333,40

Do exposto, o montante de todos esses superfaturamentos no transporte escolar do município de Ilhéus apurados entre os anos letivos de 2014 e 2016 é de R\$ 494.333,40. Considerando que, de acordo com o item 2.1.2 deste Relatório, o total de pagamentos à empresa nesse período foi de R\$ 3.852.263,72, dos quais R\$ 610.197,30 com recursos do Pnate, a parcela de superfaturamento do referido Programa é de R\$ 78.302,25.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, enviado a esta Controladoria-Geral da União em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Apurações no Transporte Escolar

Superfaturamento de R\$ 494.333,40	Histórico
Roteiro pago e cujo serviço nunca foi realizado.	Roteiro Cedro à Fazenda Moreira, nunca realizado e pago a Terra Nova 2014/15/16 Remanejamento interno de roteiros em razão da

	necessidade imanente de atendimento aos alunos da rede pública municipal.
Roteiro Pimenteira.	Ônibus de 44 lugares – serviços Realizados. Depuração do Setor de Transporte e certificação de regularidade na execução contratual.
Turnos, Matutino e Vespertino e Noturno.	A referência de pagamento licitada é “diária”, portanto, as liquidações são compatibilizadas às diárias de modo que os turnos são ajustados consoante necessidade das escolas servidas por transporte escolar.
Roteiro Interno de Inema.	Contrato de um Micro e serviços realizado por Veículo KOMBI em péssimo estado de conservação e pagando diárias de Micro. Ressalte-se que no período da inspeção o micro ônibus apresentou defeito mecânico e foi temporariamente substituído por uma Kombi, porém, a situação já se encontra normalizada.
Roteiro Santo Antonio / Rio do Engenho.	Serviços suspensos em 31 dias letivos e foram pagos Junho e Julho – retornando em Agosto 2016. No entanto, os alunos foram deslocados para o Rio do Engenho.

Vale destacar que a Secretaria Interessada promoveu uma depuração cautelosa e provocou Excelentíssimo Senhor Prefeito quem abrirá Sindicância interna para o fim de apurar supostas irregularidades na execução do contrato de transporte escolar (Pregão Presencial n. 49/2013 – contrato n. 528/2013)”.

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, o gestor manifesta-se citando individualmente cada um dos itens apontados no relatório, porém de forma apenas superficial, por meio de uma tabela.

Sobre o item que aborda os roteiros pagos e cujos serviços nunca foram prestados, o gestor informa em breve e sucinto relato que o fato ocorreu pelo remanejamento de rotas, sem juntar quaisquer documentos que corroborem sua afirmação. Ressalta-se que, na análise desta CGU sobre a licitação e sobre a execução do contrato, dos termos aditivos e dos processos de pagamentos, não há nenhum documento que informe sobre qualquer mudança de rotas.

Sobre as irregularidades encontradas no Distrito de Pimenteira, o gestor informa que o setor de transportes afirma que os serviços foram realizados, novamente sem juntar quaisquer documentos para corroborar a sua afirmação.

Sobre as irregularidades identificadas em relação ao pagamento por três turnos de uma rota que é efetivamente prestada em apenas um turno (matutino), o gestor informa que o pagamento é feito por “diária”. Este argumento não é suficiente para contradizer o fato apontado por esta CGU, pois a licitação prevê a prestação do serviço para esta rota em três turnos, e não apenas um.

Sobre as irregularidades identificadas no Distrito de Inema, o gestor informa que, quando da visita da equipe da CGU, o micro-ônibus estava com defeito e era temporariamente substituído por uma Kombi. Tal fato não encontra amparo, posto que a equipe de

fiscalização desta CGU entrevistou, no local, diversos alunos e servidores da escola, que confirmaram que o transporte escolar é realizado permanentemente pela Kombi.

Sobre o fato de o ônibus que realiza o transporte escolar na localidade de Santo Antônio ter ficado inoperante por dois meses, não havendo reposição ou substituição do mesmo, o gestor informa que “*os alunos foram deslocados para o Rio do Engenho*”, novamente sem juntar qualquer documentação comprobatória. Mesmo que o gestor apresentasse documentos comprovando o deslocamento dos alunos para outra escola nesses dois meses, isto não elide o fato de que o serviço de transporte escolar foi pago na rota de Santo Antônio, apesar de não realizado.

Por fim, o gestor informa que abrirá Sindicância, a fim de apurar as irregularidades na execução do contrato de transporte escolar.

2.1.3. Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.

Fato

Identificou-se, conforme registro fotográfico abaixo, veículos realizando o transporte de alunos no município de Ilhéus/BA sem atender às normas de segurança estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro, como a ausência de cinto de segurança e retrovisores, pneus carecas e falta de janelas.



Foto – Veículo Kombi placa KMB 3889 com pneu careca. Ilhéus/BA, 25 de agosto de 2016.



Foto – Veículo Kombi placa KMB 3889 sem cinto de segurança. Ilhéus/BA, 25 de agosto de 2016.

	
<p>Foto – Ônibus com pneu careca. Ilhéus/BA, 25 de agosto de 2016.</p>	<p>Foto – Ônibus com o para-brisa trincado. Ilhéus/BA, 25 de agosto de 2016.</p>



Foto – Ônibus sem janela e com o para-choque danificado. Ilhéus/BA, 25 de agosto de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

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

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

2.2.1. Exigências no Edital que restringem a competitividade dos fornecedores.

Fato

A Prefeitura de Ilhéus/BA realizou, no dia 14 de novembro de 2013, o Pregão Presencial nº 049/2013 para contratação de empresa especializada em transporte escolar para alunos residentes na zona rural do município matriculados no Ensino Fundamental da Rede Pública. Da análise do edital dessa licitação, constatou-se a especificação insuficiente do objeto, dificultando a devida formação do preço pelos interessados no certame, e contrariando o Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93.

Conforme verificado na planilha dos roteiros contida no Anexo I – Proposta de Preços, esta contém apenas o nome de cada roteiro, o tipo de veículo a ser adotado e o número de dias por mês em que o serviço será prestado. Entretanto, outras informações básicas à devida especificação do serviço não se encontram presentes, como:

- a) Quilometragem: Não há descrição da quilometragem de cada trecho, apenas a apresentação do valor a ser pago pela diária, o que é insuficiente para a elaboração de proposta de preços. A quantidade de quilômetros a serem percorridos por dia possui relação direta com os custos a serem incorridos, a prestação de serviço em um roteiro de 100km diários terá custo claramente superior a um trecho de 20km por dia;
- b) Número e especificação de turnos: Não há informação sobre a quantidade de turnos para cumprimento dessa distância, nem sua especificação (matutino, vespertino e/ou noturno). Tal aspecto também é fundamental na precificação do serviço, em especial na definição da quantidade de motoristas a serem contratados, bem como sua escala de trabalho, com reflexo direto nos custos;
- c) Capacidade dos veículos: a descrição sucinta apresentada (ônibus/micro-ônibus, van ou auto) é insuficiente para definir o veículo a ser utilizado em cada trecho, tendo em vista a variedade destes em termos de capacidade (número de lugares). A capacidade mínima exigida é apresentada no edital apenas em relação aos ônibus (mínimo 44 lugares), não havendo essa discriminação para vans e micro-ônibus que também foram objeto da licitação;

- d) Características das vias: os roteiros não apresentam as características de suas vias (pavimentada, de terra, etc.), fator que interfere nos custos da prestação do serviço, em especial quanto à manutenção dos veículos.

Tais informações interferem de forma relevante na formação de preço pelo licitante, de modo que deveriam estar devidamente detalhadas no termo de referência da licitação. A ausência dessas informações acaba por restringir a competitividade do certame.

Não obstante a especificação insuficiente e restritiva do objeto supracitada, verificou-se outras exigências indevidas no edital, quais sejam:

- 1) Exigência indevida de Certidão de Registro e Quitação da Licitante no Conselho Regional de Administração – CRA.

O instrumento convocatório prevê, em seu item XII – 3, c) Qualificação Técnica, que o Licitante deve apresentar Certidão de Registro e Quitação da Licitante no Conselho Regional de Administração – CRA. A licitação Pregão Presencial nº 049/2013 objetiva a contratação de serviço de transporte escolar, que não requer e/ou não é atividade privativa de atuação de profissional de Administração, conforme se observa no art. 2º da Lei nº 4.769/65, que dispõe sobre a sua atividade profissional.

- 2) Vedação da participação de empresas em forma de consórcio.

O item 2.2 do edital – Dos Pressupostos para a Participação na Licitação, restringiu a participação de empresas reunidas em consórcio, sem que essa proibição fosse motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, contrariando dessa forma, determinação do Art. 33, da Lei 8.666/93, bem como disposições dos Acórdãos nº 1.636/2007 – Plenário, nº 1.316/2010, nº 1.102/2009 e nº 3.654/2012, todos do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, enviado a esta Controladoria-Geral da União em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Com efeito, no tocante aos dois apontamentos supra transcritos pela CGU, sublinhe-se que o órgão fiscalizado avançará em motivação conjunta infirmando cada um dos apontamentos suscitados no Relatório Preliminar e adotando a tomada de providências necessárias à regularização administrativa. (sic)

[...]

Em especial no concernente o Pregão Presencial 049/2013, a CGU suscitou várias alegações quanto ao julgamento do processo licitatório.

Ocorre, porém, que a licitação em tela fora julgada nos ditames das Leis 8.666/93 e 10.520/02 respectivamente, sobretudo em relação à impreterível observância do regramento editalício e dos dispositivos que o compõe e afigura-se como regra absoluta entre os licitantes.

Quanto à alegação de restrição das empresas no certame, tem-se que a própria Ata da sessão não deixa mentir a abrangência do certame na qual constam 7 (sete) licitantes participantes do certame”.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, inicialmente informa que *“o órgão fiscalizado avançará em motivação conjunta infirmando cada um dos apontamentos suscitados no Relatório Preliminar e adotando a tomada de providências necessárias à regularização administrativa”*.

Na análise desta CGU, conclui-se que o gestor não confronta os apontamentos constantes do relatório, e informa sua intenção de adotar providências para sanar as irregularidades, o que demonstra a aceitação dos fatos relatados.

O único contraponto que o gestor faz ocorre no último parágrafo, conforme segue:

“Quanto à alegação de restrição das empresas no certame, tem-se que a própria Ata da sessão não deixa mentir a abrangência do certame na qual constam 7 (sete) licitantes participantes do certame”.

Entretanto, o gestor não apresenta nenhum argumento mais detalhado que contradiga as afirmações relatadas.

2.2.2. Orçamento de referência do Pregão Presencial nº 049/2013 com base em pesquisa de preços insuficiente.

Fato

Sem prejuízo das irregularidades constatadas no edital no Pregão Presencial nº 049/2013, outra falha identificada no processo licitatório foi a insuficiência da pesquisa de preços utilizada como referência na planilha orçamentária da licitação.

No caso, a Prefeitura de Ilhéus solicitou às empresas que apresentassem suas cotações de preços com base nas mesmas especificações insuficientes descritas no item 2.2.1 deste Relatório, informando o valor da diária por tipo de veículo que prestaria o serviço, independente da quilometragem do trecho, do número de turnos em que o serviço seria prestado, da característica das vias, etc.

Na ausência de elementos mínimos necessários à devida precificação do serviço, as empresas consultadas estabelecerão seus próprios parâmetros, assumindo riscos conforme seu perfil, o que possibilita a obtenção de cotações que não refletem o preço de mercado. Como exemplo, uma empresa que procura minimizar seu risco ao estabelecer tal valor,

assume, de forma conservadora, o cenário mais oneroso como padrão, qual seja: alta quilometragem diária, diversos turnos e via com baixa trafegabilidade.

Sendo assim, não se pode afirmar que o orçamento de referência resultante represente os preços de mercado. A divergência entre os valores das propostas apresentadas pelas licitantes, descrita no item 2.2.3 deste Relatório, é uma das evidências da insuficiência do aludido orçamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.3. Inabilitações indevidas da Comissão de Licitação no Pregão Presencial nº 049/2013 resultaram em celebração de contrato com prejuízo potencial de R\$ 444.992,50.

Fato

A Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA realizou, em 24 de outubro de 2013, licitação na modalidade Pregão Presencial – PP nº 49/2013, para a contratação de empresa especializada na prestação do serviço de transporte escolar aos alunos da zona rural do município. Por conseguinte, foi firmado, em 13 de dezembro de 2013, o Contrato nº 528/2013, com a empresa Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda., CNPJ 15.702.731/0001-56, no valor inicial de R\$ 677.997,00, tendo o Pnate como fonte prevista de recursos. De início, o aludido contrato estabeleceu vigência até 28 de fevereiro de 2014, entretanto foi aditado por cinco vezes, até 31 de maio de 2016.

Houve inabilitações indevidas de participantes do certame, com adjudicação do objeto à empresa que apresentou, respectivamente, a quinta e a sétima melhores propostas em cada um dos dois lotes licitados.

Relata-se a seguir os fatos irregulares da Ata de Realização do Pregão Presencial nº 49/2013.

O Pregão foi dividido em dois lotes. Oito empresas participaram da licitação:

Quadro – Empresas participantes do PP nº 049/2013

Empresa	CNPJ
M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda.-ME	10.177.398/0001-90
João Honório de Souza Borges - ME	13.347.128/0001-78
Cersi Construções, Transportes e Serviços Ltda.	12.316.505/0001-49
Asabela Transporte e Turismo Ltda.-ME	08.346.381/0001-77
Nossa Sra. da Vitória Transporte Ltda.	03.526.090/0001-47

Edilene Ferreira dos Santos Silva de Senhor do Bonfim - ME	18.420.161/0001-08
ADD Locadora de Veículos e Serviços Ltda.	04.423.010/0001-90
Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda.	15.702.731/0001-56

Fonte: PP nº 049/2013.

De início, a empresa Edilene Ferreira dos Santos Silva de Senhor do Bonfim – ME foi impedida de participar da fase de lances verbais, por não ter apresentado declaração de conhecimento e enquadramento, conforme exigência contida no item 6.1.2 do edital, e também por não apresentar a documentação da empresa em acordo com o disposto no item 5.1.1 do instrumento convocatório.

Quanto ao item 6.1.2, esse vício poderia ser facilmente sanado pelo representante da empresa na licitação, Sr. M. J. da S., que possuía procuração com poderes específicos para a prática de atos em licitações em nome da empresa, como por exemplo, “firmar compromisso”, “prestar quaisquer declarações e assinar quaisquer termos”, “recorrer”, “desistir de prazos”, “ofertar lances” e até assinar contratos.

Já o item 5.1.1 dispõe que “*Os documentos da proposta de preços e da habilitação deverão estar dispostos ordenadamente, contidos em 02 (dois) envelopes distintos, lacrados, indevassados, os quais deverão estar rubricados pelo representante legal da empresa, ou por seu mandatário, devendo ser identificados no anverso a razão social da empresa, os Itens de II a VI do preâmbulo, além da expressão, conforme o caso, Envelope A – Proposta de Preços, ou Envelope B – Habilitação*”. Não fica claro no processo qual requisito desse item deixou de ser observado. A ata de julgamento menciona simplesmente que a empresa descumpriu o item, e dessa forma não é possível avaliar se tratava-se de um vício sanável, como o que a comissão utilizou para inabilitar a empresa no item 6.1.2.

Em suma, a empresa Edilene Ferreira dos Santos Silva de Senhor do Bonfim – ME foi inabilitada sem a comprovação de que de fato não estaria apta a participar da fase seguinte, e nem sequer teve o seu envelope com a proposta de preços aberto.

As demais empresas apresentaram as seguintes propostas no Lote 1:

Quadro – Propostas iniciais do Lote 1 – PP nº 049/2013

Empresa	Valor
João Honório de Souza Borges - ME	R\$ 258.000,00
Asabela Transporte e Turismo Ltda.-ME	R\$ 269.900,00
M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda.-ME	R\$ 294.000,00
Cersi Construções, Transportes e Serviços Ltda.	R\$ 303.000,00
Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda.	R\$ 338.000,00
ADD Locadora de Veículos e Serviços Ltda.	R\$ 345.000,00
Nossa Sra. da Vitória Transporte Ltda.	R\$ 452.000,00

Fonte: PP nº 49/2013.

Nos termos dos artigos VIII e IX da Lei nº 10.520/02, foram chamadas à fase de lances verbais e sucessivos as três empresas com as melhores propostas, resultando nas seguintes propostas finais:

Quadro – Propostas finais do Lote 1 – PP nº 049/2013

Empresa	Valor final da proposta na fase de lances
João Honório de Souza Borges - ME	R\$ 258.000,00

Asabela Transporte e Turismo Ltda.-ME	R\$ 269.000,00
M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda.-ME	R\$ 290.000,00

Fonte: PP nº 49/2013.

Dessa forma, a empresa João Honório de Souza Borges – ME seria vencedora do Lote 1. No entanto, na fase seguinte da licitação, da análise da documentação da empresa, esta foi inabilitada por não apresentar a Certidão de Registro e Quitação da Licitante no Conselho Regional de Administração – CRA e o Balanço Patrimonial, além de ter apresentado Certidão Negativa de Falência ou Concordata vencida.

Procedeu-se então à análise da documentação da segunda melhor classificada, a Asabela Transporte e Turismo Ltda.-ME. Esta também foi desclassificada, por que *“os Atestados de Capacidade Técnica apresentados pela mesma não possuem reconhecimento de firma dos responsáveis pelas assinaturas dos referidos atestados”*. Esse é um vício completamente sanável. A empresa apresentou atestados de dois entes públicos: Prefeitura Municipal de Vera Cruz/BA (fl. 378 do processo) e Governo do Estado da Bahia (fl. 380). Ambos os documentos são certificados pelo CRA como integrantes de Certidões daquela Entidade. Apesar de não assegurar a sua execução, os elementos indicam a inequívoca probabilidade de que os serviços constantes nos atestados tenham sido efetivamente prestados. Para essa confirmação, bastaria uma diligência junto aos órgãos fornecedores dos documentos. Tal procedimento encontra respaldo no Art. 43 da Lei nº 8.666/93, aplicado subsidiariamente à Lei nº 10.520/2002, que preconiza:

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

[...]

§3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta”.

Ou seja, a licitante detentora da segunda melhor proposta foi inabilitada pela simples falta do reconhecimento de firma de uma declaração de aptidão para o desempenho da atividade de transporte escolar, sendo esta inabilitação uma atitude totalmente desproporcional e desarrazoada.

Sagrou-se vencedora do Lote 1, então, a empresa M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda. – ME, com o valor de R\$ 290.000,00.

As mesmas empresas participaram do Lote 2, tendo ofertado os seguintes valores:

Quadro – Propostas iniciais do Lote 2 – PP nº 049/2013

Empresa	Valor
M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda.-ME	R\$ 214.000,00
Cersi Construções, Transportes e Serviços Ltda.	R\$ 221.000,00
João Honório de Souza Borges - ME	R\$ 247.000,00
Asabela Transporte e Turismo Ltda.-ME	R\$ 260.000,00
ADD Locadora de Veículos e Serviços Ltda.	R\$ 261.000,00
Nossa Sra. da Vitória Transporte Ltda.	R\$ 342.000,00
Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda.	R\$ 349.000,00

Fonte: PP nº 049/2013.

Para a fase de lances foram chamadas as seguintes empresas, que apresentaram os seguintes valores em suas propostas finais:

Quadro – Propostas finais do Lote 2 – PP nº 049/2013

Empresa	Valor final da proposta na fase de lances
M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda.-ME	R\$ 214.000,00
Cersi Construções, Transportes e Serviços Ltda.	R\$ 221.000,00
João Honório de Souza Borges - ME	R\$ 247.000,00

Fonte: PP nº 049/2013.

Da fase de lances restou vencedora do Lote 2 a mesma M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda.-ME., com o valor de R\$ 214.000,00. O total somado dos dois lotes foi de R\$ 504.000,00.

Todavia, depois da realização da licitação e antes da assinatura do contrato, a M.B. Souza Construções, Transporte e Serviços Ltda.-ME, sem qualquer justificativa apensada ao processo, segundo as palavras da Secretária de Educação, no Comunicado Interno – CI nº 1247, de 04 de novembro de 2013, *“não compareceu à Secretaria Municipal de Educação para apresentar a documentação necessária”*. O pregoeiro, então, convocou os licitantes remanescentes, de acordo com a ordem de classificação.

Ocorre que a convocação dos licitantes remanescentes é ilegal. O gestor poderia ter adotado somente dois caminhos possíveis: abertura de prazo para que os licitantes classificados na fase de propostas de preços apresentassem nova documentação de habilitação, ou realização de nova licitação.

Quanto à primeira alternativa, esta encontra respaldo no art. 48, § 3º, da Lei de Licitações, *in verbis*:

“§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis”.

A Lei de Licitações é aplicada subsidiariamente nesse caso, com fundamento no art. 9º da Lei nº 10.520/02, uma vez que este regramento não possui conduta específica a ser seguida quando da desclassificação ou inabilitação de todos os licitantes.

Esse também é o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU. Para a Corte de Contas federal, é possível aplicar o art. 48, § 3º, da Lei nº 8.666/93 no pregão, respeitada a inversão das fases de habilitação e classificação.

O raciocínio consta do Acórdão nº 429/2013 – Plenário. Naquela oportunidade, se entendeu que houve aplicação equivocada do dispositivo no âmbito do pregão analisado, *“[...] vez que a regra ali prevista não pode ser aplicada a licitantes já excluídos em outras etapas no curso da licitação, sendo possível sua aplicação ou aos licitantes desclassificados, quando houver desclassificação de todas as propostas, ou aos inabilitados, quando todos os*

licitantes participantes da fase de habilitação forem considerados inabilitados, e não a ambas as situações simultaneamente (inabilitados e desclassificados).”

O segundo caminho seria a realização de outra licitação. A Administração poderia optar por repetir o certame, com abertura de nova sessão pública para apresentação de propostas por um universo maior de competidores, em vez de empregar o disposto no art. 48, § 3º.

O gestor não chamou os licitantes detentores das melhores propostas, que foram inabilitados na fase de habilitação (pelo menos um deles indevidamente, ressalta-se), e nem realizou outro certame. Simplesmente chamou as empresas que apresentaram as propostas menos vantajosas, o que resultou na contratação da empresa Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda., detentora da 5ª melhor proposta de preços no Lote 1 e 7ª e última melhor proposta do Lote 2.

Esta CGU avaliou os atos subsequentes a esse chamamento, apesar de apontar que estes não deveriam ter sido realizados, considerando a ilegalidade do ato anterior. Foram verificadas mais irregularidades, conforme segue:

1) Não consta no processo qualquer convocação individual das outras empresas que estavam melhores colocadas que a Terra Nova no processo. Não há registro de e-mails enviados aos licitantes, ou qualquer outra forma de comunicação. Há apenas uma publicação de reabertura do pregão no Diário Oficial do Estado – DOE em 12 de novembro de 2013, somente dois dias antes da nova sessão, realizada em 14 de novembro de 2013. Além de não haver nenhuma certeza da eficácia da comunicação às empresas, o prazo concedido às licitantes para que reunissem nova documentação não foi razoável, considerando que o prazo mínimo para apresentação de propostas previsto na Lei nº 10.520/2002 é de oito dias úteis, a partir da publicação do aviso do edital.

2) Na nova sessão, em relação ao Lote I, pregoeiro e equipe de apoio utilizaram a documentação de habilitação que foi apresentada na primeira sessão pela empresa que ficou em 4º lugar (Cersi Construções, Transportes e Serviços Ltda.), sem dar oportunidade de que esta apresentasse as certidões atualizadas, e inabilitou a empresa, chamando então a Terra Nova, quinta colocada.

3) No Lote II, a Prefeitura considerou a empresa Cersi como terceiro lugar, mas ela foi a segunda colocada. Também não deu oportunidade deste licitante apresentar a documentação atualizada de habilitação, desclassificando-o. E fez o mesmo com o detentor da terceira melhor proposta (João Honório de Souza Borges - ME). Em seguida, ignorou completamente as propostas da quarta e quinta melhores colocadas (Asabela Transporte e Turismo Ltda.-ME e Add Locadora de Veículos e Serviços Ltda.). Habilitou, então, a sexta e sétima colocadas (Nossa Sra. da Vitória Transporte Ltda. e Terra Nova, respectivamente), e declarou vencedora do certame a sétima melhor colocada, a Terra Nova, com a pior dentre todas as propostas apresentadas. Para isso, alegou “empate ficto”, que é quando uma microempresa é beneficiada em detrimento de outra companhia de maior porte, beneficiadas aquelas por regime diferenciado e favorecido, nos termos da Lei Complementar nº 123/06.

4) Não há nenhuma evidência de que a Prefeitura buscou negociar com a Terra Nova a realização dos serviços pelo mesmo valor da empresa declarada vencedora na primeira sessão do certame. Aceitou contratá-la sem chamar a empresa a adequar a sua proposta àquela de menor valor.

Cumpra ressaltar, em relação à nova Ata de Realização do PP 49/2013, que apenas o representante da Terra Nova, justamente o vencedor, esteve presente na segunda sessão.

Licitações são feitas para a seleção da melhor proposta para a Administração. No caso da Prefeitura de Ilhéus, foi selecionada como vencedora a pior proposta para a Administração.

O Contrato nº 528/2013, produto da PP nº 049/2013, foi firmado no valor de R\$ 667.997,00. Se a processo licitatório tivesse ocorrido de forma regular e o objeto tivesse sido adjudicado às melhores propostas, o valor total contratado seria de R\$ 490.000,00. Há, portanto, um prejuízo potencial anual de R\$ 177.997,00 no Contrato nº 528/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ilhéus e a Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda. Considerando que, até o momento da fiscalização, em agosto de 2016, passaram-se dois anos e meio letivos desde a assinatura do contrato, esse montante pode chegar a R\$ 444.992,50.

Em termos percentuais, a Prefeitura celebrou um contrato 36,3% mais caro para a Administração do que o faria se tivesse seguido os ditames legais da legislação de licitações.

Por fim, há de se ressaltar que a empresa Terra Nova, com quem a Prefeitura firmou contrato, não possui qualquer capacidade operacional de executar o serviço de transporte escolar, além de não executar efetivamente o transporte dos alunos, tendo subcontratado integralmente uma outra empresa para a realização da atividade, tema que é tratado em ponto específico deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, enviado a esta Controladoria-Geral da União em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

Em especial no concernente o Pregão Presencial 049/2013, a CGU suscitou várias alegações quanto ao julgamento do processo licitatório.

Ocorre, porém, que a licitação em tela fora julgada nos ditames das Leis 8.666/93 e 10.520/02 respectivamente, sobretudo em relação à impreterível observância do regramento editalício e dos dispositivos que o compõe e afigura-se como regra absoluta entre os licitantes.

Quanto à alegação de restrição das empresas no certame, tem-se que a própria Ata da sessão não deixa mentir a abrangência do certame na qual constam 7 (sete) licitantes participantes do certame”.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, inicialmente informa que “o órgão fiscalizado avançará em motivação conjunta infirmando cada um dos apontamentos suscitados no Relatório Preliminar e adotando a tomada de providências necessárias à regularização administrativa”.

Na análise sobre a manifestação do gestor por parte desta CGU, conclui-se que este não confronta os apontamentos constantes do relatório, e informa sua intenção de adotar providências para sanar as irregularidades, o que demonstra a aceitação dos fatos relatados.

O único contraponto que o gestor faz ocorre no último parágrafo, conforme segue:

“Quanto à alegação de restrição das empresas no certame, tem-se que a própria Ata da sessão não deixa mentir a abrangência do certame na qual constam 7 (sete) licitantes participantes do certame”.

Entretanto, o gestor não apresenta nenhum argumento mais detalhado que contradiga as afirmações relatadas.

2.2.4. Serviço de transporte escolar foi realizado sem cobertura contratual.

Fato

A Prefeitura Municipal de Ilhéus e a empresa Terra Nova Construtora, Terraplanagem e Locadora Ltda.- EPP, CNPJ 15.702.731/0001-56 firmaram o Contrato nº 528/2013, em consequência da licitação na modalidade Pregão Presencial nº 049/2013, para a prestação do serviço de transporte escolar dos alunos da zona rural do município.

A fiscalização apurou que foram firmados cinco Termos Aditivos, estendendo o prazo de duração do contrato. Durante o período analisado (janeiro de 2015 a agosto de 2016), o serviço de transporte escolar foi realizado sem cobertura contratual em três momentos, haja vista que o contrato venceu e os aditivos foram firmados meses depois, conforme segue:

- 1º período descoberto: entre 08 de abril e 26 de maio de 2015 – após o segundo e antes do terceiro Termo Aditivo;

- 2º período descoberto: entre 27 de novembro de 2015 e 29 de abril de 2016 – após o quarto e antes do quinto Termo Aditivo;

- 3º período descoberto: entre 31 de maio de 2016 até o encerramento do período de campo da fiscalização (12 de agosto de 2016) – após o término do quinto Termo Aditivo.

Ressalta-se que, nesse terceiro período, verificou-se que existe uma minuta do 6º Termo Aditivo, no entanto, ainda não estava assinada nem publicada.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.5. Ausência de controle do itinerário dos veículos contratados.

Fato

Constatou-se a total inconsistência no cumprimento dos horários por parte dos ônibus escolares. Segundo relato de estudantes e professores, é muito frequente os alunos esperarem nos pontos por uma hora, até uma hora e meia pelo transporte escolar. Ou pior, às vezes os alunos chegam no ponto e o ônibus já passou. Não há nenhuma confiabilidade no cumprimento do horário, até por que, novamente segundo relatos de alunos, professores e até de prestadores do serviço de transporte escolar, várias vezes um ônibus de um determinado roteiro é obrigado a fazer três roteiros, o que obviamente compromete o cumprimento de qualquer compromisso de pontualidade.

A fiscalização não observou, na análise nas notas fiscais e processos de pagamentos, quaisquer descontos por roteiros não realizados.

Outro fato relatado é que, como às vezes um ônibus faz o roteiro de três deles (embora na fatura conste o pagamento por três ônibus, e não apenas um), às vezes o ônibus, a despeito da demora, também passa lotado, sem lugar para os estudantes. A lotação não ocorre só por que um único ônibus cumpre o roteiro de três, mas por que é permitida a carona para moradores das regiões em que estes ônibus passam.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.6. Conselho responsável pela fiscalização do Pnate recebe apoio parcial da Prefeitura de Ilhéus.

Fato

Em que pese a Prefeitura de Ilhéus/BA fornecer um espaço adequado para a realização das reuniões do Conselho do Fundeb, responsável pela fiscalização do Pnate, e disponibilizar em boa parte os materiais solicitados por essa instância de controle social (extremamente atuante no município de Ilhéus, vale ressaltar), há por vezes a negativa da gestão em disponibilizar alguns documentos específicos solicitados pelo Conselho para o exercício das suas atribuições de fiscalizar a execução do Fundeb e do transporte escolar, e aprovar ou

reprovar as contas do gestor. Tal fato prejudicou, inclusive, a emissão do parecer pelo Conselho acerca das contas do Pnate nos exercícios de 2014 e 2015, sendo que a Prefeitura se encontra inadimplente junto ao FNDE com relação às prestações de contas desses exercícios.

É importante ressaltar que toda e qualquer documentação relativa às atribuições dos conselhos deve ser disponibilizada pela Prefeitura (processos de pagamentos, notas fiscais, processos licitatórios, roteiros de transporte escolar, etc.), inclusive franqueando também a presença nas reuniões, quando necessário, de pessoal da gestão municipal capaz de explicar as informações constantes dos documentos e dirimir quaisquer dúvidas porventura existentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, enviado a esta Controladoria-Geral da União em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Apurações no Transporte Escolar

Falta de Fiscalização dos Serviços	Informações que Setor de transporte no período anterior ao dia 30 Agosto não tinha nenhum acesso a documentação, celular, veículo para fiscalização dos Roteiros. Entretanto, inexistiu missiva protocolizada junto ao setor da Prefeitura no sentido de requerer documentação, bens ou serviços, razão pela qual não há nenhuma negativa de acesso aos bens móveis e imóveis guardados no setor, seja pelo Conselho ou por seus Conselheiros.
------------------------------------	--

“

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, apenas informa que não há registro de requerimentos por parte do Conselho ou dos conselheiros e que, portanto, não há a negativa no fornecimento dos dados.

A constatação baseou-se através de reunião realizada com o Conselho do Fundeb – responsável pela análise do transporte escolar no município de Ilhéus/BA – com a participação de membros da Secretaria de Educação do município. Os próprios membros da municipalidade confirmaram a informação de que, por não saber às vezes se determinado serviço da educação básica foi pago com recursos federais ou com recursos próprios, não se sentiam seguros de prestar todas as informações. No entendimento desta CGU, a não separação clara entre recursos federais e próprios do município na identificação dos pagamentos da Educação Básica não exige a Prefeitura de apresentar o que for solicitado pelo Conselho na sua atribuição de fiscalizar, desde que haja pagamentos com recursos federais (dos programas Pnate ou Fundeb, notadamente).

3. Conclusão

Da análise desta Controladoria-Geral da União sobre a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – Pnate, no município de Ilhéus/BA, resultou a verificação de irregularidades na aplicação dos recursos públicos federais.

Foram identificadas irregularidades na licitação que selecionou a empresa prestadora do serviço de transporte escolar dos alunos de Ilhéus/BA, que gerou um sobrepreço de R\$ 444.992,50; a subcontratação integral de empresa diferente da que venceu a licitação para realizar de fato o transporte escolar, gerando um superfaturamento de R\$ 770.452,74; o superfaturamento de R\$ 494.333,40 na execução do transporte escolar; além de falhas de cobertura contratual, falhas na realização dos orçamentos para a licitação, falhas na fiscalização da execução do serviço por parte da prefeitura e, por fim, insuficiência no apoio à instância de controle social.

Ordem de Serviço: 201602988

Município/UF: Ilhéus/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: ILHEUS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 89.697.272,36

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 26 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no município de Ilhéus/BA.

A fiscalização teve por escopo examinar a execução dos recursos do FUNDEB integralmente aplicados na remuneração de técnico-administrativos e docentes do magistério municipal de Ilhéus-BA, por meio da verificação dos vínculos profissionais e das respectivas cargas horárias dos referidos profissionais, bem como na legalidade de concessão de verbas remuneratórias específicas da educação básica.

Os exames alcançaram o período de janeiro de 2015 a junho de 2016.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por professores municipais.

Fato

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

No entanto, a própria carta magna apresenta três exceções, desde que atendido o requisito da compatibilidade de horários, sendo elas:

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

No caso do presente trabalho de fiscalização, interessam apenas as previsões contidas nas alíneas “a” e “b”.

Na mesma linha, os artigos 118 da Lei Federal nº 8.112/1990 e 177 da Lei Estadual nº 6.677/1994, respectivamente, Estatutos dos Servidores Públicos Federais e do Estado da Bahia, acompanham essa orientação de acúmulo máximo de dois cargos públicos, ressaltando o requisito da compatibilidade de horários para admissão da licitude da acumulação.

Assim, em todos os casos em que se admitiu a acumulação, de forma tácita, vedou-se a possibilidade de acúmulo de três ou mais cargos públicos, independente de natureza técnica.

Sobre esse assunto, é importante registrar que, no exercício de 2014, a Corregedoria do Governo do Estado da Bahia identificou, por meio de cruzamento de dados informatizados, coincidências de nomes de servidores estaduais com profissionais vinculados à Secretaria de Educação do município de Ilhéus/BA, requerendo providências da Administração Municipal para comprovação de regularidade na acumulação de cargos públicos.

Dessa forma, a Prefeitura de Ilhéus promoveu, através da Portaria Conjunta nº 173/2014, de 30 de julho de 2014, das Secretarias Municipais de Administração e da Educação, a convocação de diversos servidores da educação para apresentação de informações de natureza funcional.

O objetivo da convocação foi a apuração de indícios de irregularidades relativas a acumulação de cargos públicos, multiplicidade de vínculos e incompatibilidade de carga horária de servidores municipais.

Porém, o informado cruzamento de dados efetuado pela Corregedoria abrangeu somente a identificação de vínculos existentes entre servidores públicos do Estado da Bahia e servidores específicos dos municípios de Ilhéus e Itabuna, não alcançando os demais vínculos existentes.

A exemplo do trabalho efetuado pela Corregedoria e, em atenção a essas premissas, esta Controladoria Geral da União – CGU promoveu cruzamento de informações envolvendo os profissionais do magistério de Ilhéus/BA custeados com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –

FUNDEB no exercício 2015 e os dados registrados na Relação Anual de Informações Anuais – RAIS do Ministério do Trabalho (mesmo período), objetivando a identificação de vínculos existentes tanto na Administração Pública como na iniciativa privada.

Foram pesquisados não somente casos de acumulação de cargos públicos como também vínculos privados, com jornadas laborativas superiores a 60 horas semanais, para os quais se faz necessária, nos termos legais, a comprovação de compatibilidade de carga horária junto à Secretaria Municipal de Educação, aferida mediante a apresentação de documentação comprobatória do tempo de jornada exercido no vínculo adicional identificado.

Um dos resultados obtidos com este trabalho indicou a existência de onze casos de acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos, como demonstrado a seguir, ressaltando-se que as datas de admissões e cargas horárias foram extraídas da RAIS.

1) Professor A. S. M. C. CPF: *.046.225-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	12/05/1997	40
SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13.937.065/0001-00	18/06/1993	40
MUNICIPIO DE ITABUNA	14.147.490/0001-68	25/03/2002	44
Carga horária semanal			122

Conforme Ofício n.º 429/2016, de 30 de setembro de 2016, a referida servidora solicitou rescisão contratual da Prefeitura de Itabuna/BA em 30 de janeiro de 2015 e manteve os demais vínculos. O desligamento somente ocorreu após convocação pelas prefeituras de Ilhéus e Itabuna em virtude do cruzamento de dados da Corregedoria do Estado, onde restou confirmado o acúmulo ilícito de três cargos públicos durante quase treze anos, iniciando-se em 25 de março de 2002 (data de admissão no terceiro vínculo público) até 30 de janeiro de 2015 (desligamento de um dos vínculos).

A Prefeitura de Ilhéus abriu o processo nº 8089/2014, em 11 de agosto de 2014, no qual a referida docente teve a oportunidade de apresentação de documentos e esclarecimentos para defesa. Em 16 de janeiro de 2015 a servidora apresentou relatório de defesa no qual manifestou interesse em manter os vínculos com a Prefeitura de Ilhéus e o Governo do Estado, apresentando cópia de protocolo de pedido de exoneração da Prefeitura de Itabuna. Na defesa, a servidora não apresentou qualquer justificativa para a irregularidade cometida, ressaltando apenas a compatibilidade de exercício cumulado das cargas horárias nos vínculos.

Apesar disso, em 26 de janeiro de 2015 foi emitido o Parecer Técnico RH nº 002/2015, oriundo da Gerência de Recursos Humanos, opinando apenas pela necessidade de a servidora apresentar a comprovação da desvinculação da Prefeitura de Itabuna/BA, sem qualquer consideração à necessidade de abertura de processo administrativo disciplinar para avaliação da situação. O Parecer foi acolhido pela Procuradoria Geral do Município sem qualquer ressalva.

Não houve qualquer consideração da Gerência de Recursos Humanos ou da Procuradoria Geral sobre a abertura de processo administrativo disciplinar para avaliação da situação.

Em 15 de junho de 2015, a Secretaria de Administração Municipal expediu a Portaria nº 332/2015 determinando à servidora a opção por um dos empregos/função, mesmo já tendo havido anteriormente o desligamento do vínculo com a Prefeitura de Itabuna/BA.

Apesar desse desligamento, a consulta cadastral ao sistema de dados da Receita Federal do Brasil aponta que a docente possui endereço residencial no município de Itabuna/BA.

2) Professor: A. F. da H. CPF: *.115.915-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	11/09/2015	18
FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE	33.787.094/0007-35	03/07/2013	40
EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	34.028.316/7848-64	18/03/2015	44
Carga horária semanal			102

Segundo informação da Prefeitura de Ilhéus/BA, a docente foi contratada por meio de processo seletivo.

Sobre o assunto, a Secretaria de Educação apenas declarou que a servidora foi demitida, porém sem apresentação de nenhum documento formal sobre o ato.

3) Professor: C. A. de J. L. CPF: *.062.895-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	08/09/2003	40
BAHIA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	13.937.149/0002-24	09/09/1996	40
MUNICIPIO DE ITABUNA	14.147.490/0001-68	25/03/2002	40
Carga horária semanal			120

Conforme Ofício nº 429/2016, de 30 de setembro de 2016, solicitou rescisão contratual da Prefeitura de Itabuna/BA em 26 de agosto de 2015 e manteve os demais vínculos. O desligamento ocorreu após convocação pelas prefeituras de Ilhéus e Itabuna em virtude do cruzamento de dados da Corregedoria do Estado, porém restou confirmado que o acúmulo ilícito de três cargos públicos perdurou quase catorze anos, iniciando-se em 25 de março de 2002 (data de admissão no terceiro vínculo público) até 26 de agosto de 2015 (desligamento de um dos vínculos).

O servidor exerceu atividades como vice-diretor de escola municipal no exercício 2015, sendo as folhas de frequência apenas assinadas, porém não apresentam registros de horários de entrada e saída.

A Prefeitura de Ilhéus abriu o processo nº 8464/2014, em 14 de agosto de 2014, no qual o referido docente teve a oportunidade de apresentação de documentos e esclarecimentos para defesa. Em 02 de setembro de 2014, a Gerência de Recursos Humanos de Ilhéus apresentou relatório circunstanciado sobre a situação de acúmulo, opinando pela existência de incompatibilidade de carga horária (120 horas) e pela inacumulação, com base no artigo 37 da Constituição Federal.

Porém a determinação ao servidor de se apresentar à Gerência de Recursos Humanos para conhecimento e defesa desse relatório somente ocorreu no dia 13 de janeiro de 2015, através da Portaria SEAD nº 042/2015.

Além de não apresentar qualquer justificativa para a irregularidade cometida, em resposta à Portaria citada, o servidor requereu concessão de licença sem vencimentos em 21 de janeiro de 2015, exigindo nova instrução e emissão do Parecer Técnico nº 009/2015 da Gerência de Recursos Humanos, expedido em 27 de janeiro de 2015, que negou o pedido. Porém, o referido parecer somente foi acolhido pela Procuradoria Geral do Município em 29 de maio de 2015, resultando em continuidade indevida de percepção de vencimentos por parte do servidor, haja vista que não houve suspensão de pagamentos.

Em 15 de junho de 2015, a Secretaria de Administração Municipal expediu a Portaria nº 332/2015, determinando ao servidor a opção por um dos empregos/função. Mesmo assim o docente não apresentou comprovação de exoneração, sendo finalmente determinada a suspensão de pagamento de vencimentos no dia 17 de julho de 2015, a qual somente se efetivou a partir do mês seguinte.

Os fatos apontados indicam de forma objetiva a ocorrência de má-fé no acúmulo de cargos, caracterizada não somente pela identificação dos vínculos comprovados, mas especialmente pela observação de que, mesmo após a confirmação da irregularidade, das comunicações para apresentação de defesa e até mesmo da determinação da Administração para a opção pelo desligamento de algum dos vínculos, o servidor insistiu na irregularidade, continuou a extrapolar prazos de resposta e buscou ainda subterfúgios para a continuidade do acúmulo ilícito, a exemplo do pedido de licença sem vencimentos.

Diante do exposto, observou-se que em momento algum do processo houve qualquer consideração da Gerência de Recursos Humanos ou da Procuradoria Geral do Município sobre a abertura de processo administrativo disciplinar para avaliação da situação.

4) Professor: M. M. A. L. CPF: *.042.985-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	01/03/1994	40
SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13.937.065/0001-00	16/11/1993	40
MUNICIPIO DE ITACARÉ	13.846.902/0001-95	10/03/2015	20
Carga horária semanal			100

Pela folha de frequência a referida docente cumpria atribuições como Supervisora Escolar em horário integral no município de Ilhéus, com registros de entrada às 7:30h e saída às 11:30 da manhã, retornando às 12:45 e encerrando às 16:45h.

Segundo declaração prestada pela Diretora da Escola Nucleada de Olivença, no ano de 2015 M. M. A. L. exerceu atividades como Supervisora Escolar com jornada de 40 horas semanais, nos turnos da manhã e tarde.

A Prefeitura de Ilhéus abriu o processo nº 8190/2014, em 12 de agosto de 2014, no qual a referida docente teve a oportunidade de apresentação de documentos e esclarecimentos para defesa. Em 27 de fevereiro de 2015, a Gerência de Recursos Humanos de Ilhéus apresentou relatório circunstanciado sobre a situação de acúmulo, opinando pela existência de

compatibilidade de carga horária (80 horas) e pela possibilidade de acumulação, com base nos artigos 37 e 38 da Constituição Federal.

O parecer foi acolhido pela Procuradoria Geral do Município e foi expedida a Portaria SEAD nº 180/2015, em 07 de maio de 2015, autorizando a continuidade de acumulação dos cargos pela docente.

Porém, o cruzamento de dados efetuado pela CGU identificou que ainda no decorrer desse processo a referida docente ingressou num terceiro vínculo na Prefeitura Municipal de Itacaré/Ba a partir de 10 de março de 2015, passando a incorrer numa situação de ilegalidade flagrante de acúmulo de três vínculos.

É importante ponderar que esse ingresso no terceiro vínculo ocorreu num período de reestruturação da área de magistério da Prefeitura de Ilhéus, procedimento que se pautava fundamentalmente sobre a regularização de situações de acumulação de cargos públicos e aferição de compatibilidade de carga horária, o que agrava substancialmente a situação identificada.

Considerando a necessidade efetiva de deslocamento entre vínculos, apurou-se que a distância a ser percorrida de Ilhéus/BA para Itacaré/BA, por rodovias, é de aproximadamente 73km.

5) Professor: M. A. P. L. CPF: *.652.855-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	08/09/2003	18
SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13.937.065/0001-00	09/05/2003	40
MUNICIPIO DE ITABUNA	14.147.490/0001-68	01/03/2004	20
Carga horária semanal			78

Conforme Ofício n.º 429/2016, de 30 de setembro de 2016, solicitou rescisão contratual da Prefeitura de Itabuna/BA em 26 de junho de 2015, com manutenção dos demais vínculos. A demissão ocorreu após convocação pelas prefeituras de Ilhéus e Itabuna em virtude do cruzamento de dados da Corregedoria do Estado, porém restou confirmado que o acúmulo ilícito de três cargos públicos perdurou doze anos, iniciando-se em 1º de março de 2004 (data de admissão no terceiro vínculo público) até 26 de junho de 2015 (desligamento de um dos vínculos).

As folhas de frequência da docente foram assinadas nos turnos matutino e vespertino em 2015, denotando exercício de atribuições escolares nos dois turnos, porém não apresentam registros de horários de entrada e saída.

A Prefeitura de Ilhéus abriu o processo nº 8343/2014, em 13 de agosto de 2014, no qual a referida docente teve a oportunidade de apresentação de documentos e esclarecimentos para defesa. Em 02 de setembro de 2014, a Gerência de Recursos Humanos de Ilhéus apresentou relatório circunstanciado sobre a situação de acúmulo, opinando pela incompatibilidade de carga horária (80 horas semanais) e pela irregularidade da acumulação, com base no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

O parecer foi acolhido pela Procuradoria Geral do Município em 23 de setembro de 2014, e foi expedida a Portaria SEAD nº 046/2015, em 13 de janeiro 2015, determinando à servidora o comparecimento à Gerência de Recursos Humanos para tomar conhecimento do relatório.

Apesar disso, a servidora não acatou o referido parecer. Apresentou defesa (09 de fevereiro de 2015) alegando que não existia legislação que delimitasse carga horária máxima, desconsiderando o fato de acumular três vínculos públicos. Em virtude disso, a Gerência de Recursos Humanos emitiu novo parecer de nº 031/2015, em 02 de fevereiro de 2015, reafirmando o entendimento inicial e cobrando da docente a comprovação da exclusão de um dos três vínculos, no prazo de trinta dias.

O referido parecer somente foi acolhido pela Procuradoria Geral do município em 29 de maio de 2015, resultando em continuidade indevida de percepção de vencimentos por parte da servidora, haja vista que não houve suspensão de pagamentos.

Em 15 de junho de 2015, a Secretaria de Administração Municipal expediu a Portaria nº 332/2015 determinando à servidora a opção por um dos empregos/função. Mesmo assim a docente não apresentou comprovação de exoneração, sendo finalmente determinada a suspensão de pagamento de vencimentos em 24 de julho de 2015, com efeito a partir do mês seguinte.

Os fatos apontados indicam de forma objetiva a ocorrência de má-fé no acúmulo de cargos, caracterizada não somente pela identificação dos vínculos comprovados, mas especialmente pela observação de que, mesmo após a confirmação da irregularidade, das comunicações para apresentação de defesa e até mesmo da determinação da Administração para a opção pelo desligamento de algum dos vínculos, a servidora continuou a insistir na irregularidade com base em argumentação inócua, sem fundamento legal.

A rescisão do vínculo com a Prefeitura de Itabuna/BA somente produziu efeitos a partir de 26 de junho de 2015, ou seja, quase um ano após a identificação do acúmulo ilícito de cargos públicos, evidenciando a ineficiência administrativa da definição da situação.

Apesar desse desligamento, a consulta cadastral ao sistema de dados da Receita Federal do Brasil aponta que a docente possui endereço residencial registrado no município de Itabuna/BA.

6) Professor: O. S. E S. CPF: *.161.105-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	01/10/1984	44
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	01/03/1982	31
SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13.937.065/0001-00	22/01/1991	20
Carga horária semanal			95

As folhas de frequência do docente são assinadas no período noturno, denotando exercício de atribuições escolares nesse turno, porém não apresentam registros de horários de entrada e saída.

Segundo Comunicação Interna – CI nº 119/16, de 15 de agosto de 2015, da direção do Instituto Municipal de Ensino Eusínio Lavigne, o servidor exerceu atividades como Orientador Educacional com carga de 40 horas semanais.

7) Professor: R. P. de S. CPF: *.224.485-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	01/03/1994	20
SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13.937.065/0001-00	01/08/2001	40
MUNICIPIO DE ITABUNA	14.147.490/0001-68	01/10/1991	36
COLEGIO E CURSO GALILEU EIRELI - ME	96.730.312/0001-20	01/10/1997	14
Carga horária semanal			110

O referido docente mantém os três vínculos até o presente momento, mesmo tendo sido convocado para prestar documentos e esclarecimentos acerca de sua situação funcional. O acúmulo ilícito de três cargos públicos já dura mais de quinze anos, iniciando-se em 1º de agosto de 2001 (data de admissão no terceiro vínculo público).

As folhas de frequência do docente são assinadas nos turnos matutino e vespertino, denotando exercício de atribuições escolares nos dois turnos, porém não apresentam registros de horários de entrada e saída.

Segundo declaração prestada pela Diretora da Escola Municipal do Salobrinho, no ano de 2015 o profissional exerceu atividades como docente com carga horária de 20 horas semanais, nos turnos da manhã e tarde.

Cabe mencionar que a consulta cadastral ao sistema de dados da Receita Federal do Brasil aponta que o docente possui endereço residencial registrado no município de Itabuna/BA.

8) Professor: S. E. C. B. CPF: *.626.245-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	01/04/2011	36
MUNICIPIO DE ITABUNA	14.147.490/0001-68	11/02/2011	30
MUNICIPIO DE IBICARAI	14.147.896/0001-40	07/07/1997	40
MUNICIPIO DE URUÇUCA	14.160.378/0001-67	01/02/2007	36
Carga horária semanal			142

A docente acumula quatro vínculos públicos e não foi alcançada na convocação proveniente da Corregedoria do Estado por não possuir vínculo com a Secretaria Estadual de Educação. Os acúmulos ilícitos já perduram mais de cinco anos, considerando a admissão no terceiro vínculo na Prefeitura de Itabuna ocorrida em 11 de fevereiro de 2011.

As folhas de frequência da docente foram assinadas nos turnos matutino e vespertino em 2015, denotando exercício de atribuições escolares nos dois turnos, porém não apresentam registros de horários de entrada e saída.

A Prefeitura de Itabuna-BA informou através do Ofício n.º 429/2016, de 30 de setembro de 2016, que a docente permanece com o vínculo público encontrando-se atualmente em gozo de licença sem vencimentos, a ser cumprida no período de 18 de fevereiro até 31 de dezembro de 2016.

Cabe registrar que a consulta cadastral ao sistema de dados da Receita Federal do Brasil aponta que a docente possui endereço residencial no município de Ibicará/BA.

Considerando a necessidade efetiva de deslocamento entre vínculos, apurou-se que a distância a ser percorrida de Ilhéus/BA para Uruçuca/BA, por rodovias, é de aproximadamente 43km. Já de Ilhéus/BA a Ibicaraí/BA, nas mesmas condições, é de aproximadamente 76 km.

9) Professor: S. S. S. CPF: *.932.545-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	01/03/1994	35
MUNICIPIO DE ITABUNA	14.147.490/0001-68	02/05/1994	40
AUTARQUIA UNIVERSIDADE DO SUDOESTE	13.069.489/0001-08	09/08/2004	40
Carga horária semanal			115

Conforme Ofício n.º 429/2016, de 30 de setembro de 2016, solicitou rescisão contratual da Prefeitura de Itabuna/BA em 17 de setembro de 2015 com manutenção dos demais vínculos. Não foi alcançada na convocação proveniente da Corregedoria do Estado por não possuir vínculo com a Secretaria Estadual de Educação. Acumulou ilicitamente três cargos públicos por um período de onze anos, considerando a admissão no terceiro vínculo na Universidade Sudoeste ocorrida em 09 de agosto de 2004.

As folhas de frequência da docente são apenas assinadas, porém não apresentam registros de horários de entrada e saída.

Cabe registrar que a consulta cadastral ao sistema de dados da Receita Federal do Brasil aponta que a docente possui endereço residencial no município de Vitória da Conquista/BA.

10) Professor: T. C. de A. CPF: *.139.015-****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	16/04/2012	36
MUNICIPIO DE SANTO AMARO	14.222.566/0001-72	17/04/2015	44
MUNICIPIO DE SÃO JOSÉ DA VITÓRIA	16.429.268/0001-83	01/05/2010	44
Carga horária semanal			124

Pela folha de frequência a referida docente cumpria atribuições em escola municipal da Prefeitura de Ilhéus/BA em horário integral, com registros de entradas às 7:30 da manhã e saídas no final da tarde às 17:00h.

Contudo, a Prefeitura de Santo Amaro-BA, através do Ofício nº 997/2016, e em resposta ao Ofício nº 15.506/2016/GAB/CGU-BA/CGU/PR, declarou que a docente atuou naquele município em regime de 20 horas semanais, das 08:00h às 12:00h e de segunda a sexta-feira no período de 17 de abril de 2015 até 31 de maio de 2016.

No mesmo documento, foi informado que a docente solicitou exoneração do cargo no dia 31 de maio de 2016, conforme Decreto nº 174, com efeitos produzidos na mesma data.

Segundo declaração prestada pela Diretora da Escola Municipal Herval Soledade em Ilhéus-BA, T. C. de A. retornou de período de licença de um ano no dia 1º de junho de 2016, não havendo naquela unidade nenhum documento de 2015 referente à funcionária.

Não foi alcançada na convocação proveniente da Corregedoria do Estado por não possuir vínculo com a Secretaria Estadual de Educação. Acumula ilicitamente três cargos públicos desde 17 de abril de 2015, chamando a atenção a considerável distância geográfica existente entre os municípios com os quais possui vínculo funcional.

Considerando a necessidade efetiva de deslocamento entre vínculos, apurou-se que a distância a ser percorrida de Ilhéus/BA para Santo Amaro/BA, por rodovias, é de aproximadamente 366km. Já de Ilhéus/BA a São José da Vitória/BA, nas mesmas condições, é de aproximadamente 74 km.

Ao contrário dos locais onde possui vínculos públicos, a consulta cadastral ao sistema de dados da Receita Federal do Brasil aponta que a docente possui endereço residencial no município de Itabuna/BA, agravando ainda mais as necessidades de deslocamento.

11) Professor: A. de F. L. R. CPF: *.139.155.****

Vínculos	CNPJ	Admissão	Carga Horária
MUNICIPIO DE ILHEUS	13.672.597/0001-62	25/07/2008	18
MUNICIPIO DE UNA	13.672.605/0001-70	01/03/2007	44
SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13.937.065/0001-00	18/02/2002	40
Carga horária semanal			102

O referido docente mantém os três vínculos até o presente momento, mesmo tendo sido convocado para prestar documentos e esclarecimentos acerca de sua situação funcional. O acúmulo ilícito de três cargos públicos já dura mais de oito anos, iniciando-se em 25 de julho de 2008 (data de admissão no terceiro vínculo público).

As folhas de frequência do docente são assinadas no período noturno, sem especificação de horários de entrada e saída. Foram vistas as folhas de fevereiro a maio de 2015.

Considerando a necessidade efetiva de deslocamento entre vínculos, apurou-se que a distância a ser percorrida de Ilhéus/BA para Una/BA, por rodovias, é de aproximadamente 63km.

Considerações finais

Todos os casos apontados corresponderam a servidores que acumularam, durante um período de tempo considerável, três ou mais cargos na Administração Pública, situação expressamente vedada pela Constituição Federal e reforçada pelo Acórdão TCU nº 1.042/2014 – Plenário, que, inclusive, listou diversas decisões do STF, a exemplo do RE nº 381.204/RS.

Nessa avaliação é fundamental considerar dois aspectos: a vedação ao exercício de três cargos públicos independe da avaliação de compatibilidade de horários; e para verificação da licitude da acumulação não há qualquer distinção no vínculo funcional do servidor ocupante de cargo público efetivo ou contratado temporariamente, inexistindo ressalva constitucional nesse sentido, conforme Acórdão TCU nº 549/2004 – Plenário.

Além disso, é oportuno reforçar que a acumulação excessiva de cargos remete a uma jornada exaustiva de trabalho semanal que é agravada, em alguns casos, pelo exercício das

atividades em cidades distintas, como visto nos casos relacionados, demandando necessidade de deslocamento intermunicipal e disponibilidade maior de tempo.

Ao contrário disso, obviamente que essas acumulações, além do desrespeito à Constituição, representam burla ao erário público, na medida em que são fisicamente impossíveis de serem efetivamente cumpridas pelos servidores envolvidos, resultando em ineficiência e cumprimento insatisfatório de suas atribuições, no mínimo, em algum(ns) dos cargos acumulados.

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual nº 6.677/94, traz em seu artigo 192, inciso XI, semelhante previsão do artigo 132, inciso XII, da Lei Federal nº 8.112/90, no que concerne à aplicação da penalidade de demissão ao servidor que incorrer no acúmulo ilegal de cargos, mediante apuração em regular processo administrativo disciplinar.

Segundo o artigo 133 do Estatuto Federal, a Administração, ao detectar a qualquer tempo a acumulação ilegal, deve notificar imediatamente o servidor através de sua Chefia imediata para apresentação de defesa, no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência.

Em caso de omissão do servidor notificado, deve a Administração adotar procedimento sumário para apuração e regularização imediata, mediante instauração de Processo Administrativo Disciplinar – PAD.

O parágrafo 6º do artigo 133 acrescenta ainda que, caracterizada a acumulação ilegal de cargos e provada a má fé, deverá se aplicar ao servidor a pena de demissão, devendo haver a comunicação dessa decisão aos demais Órgãos ou entidades de vinculação.

Porém, aqui não há que se falar em boa-fé, haja vista que a Constituição Federal é expressa ao vedar qualquer possibilidade de exercício de três ou mais cargos públicos de forma simultânea. Além do mais, em todas as situações os professores relacionados auferiram rendimentos financeiros no exercício 2015.

É importante reforçar que em 2014, a Prefeitura de Ilhéus, através da Portaria Conjunta nº 173/2014 das Secretarias Municipais de Administração e da Educação, convocou diversos servidores públicos municipais para apresentação de documentos e esclarecimentos acerca de sua situação funcional, havendo coincidência nessa relação dos seguintes Professores:

- A. S. M. C.;
- A. de F. L. R.;
- C. A. de J. L.;
- M. M. A. L.;
- M. A. P. L.; e
- R. P. de S.

Na referida convocação ficou estabelecido que o desatendimento à convocação ensejaria adoção de medidas administrativas que envolveriam desde a suspensão temporária dos vencimentos até a abertura de inquérito administrativo.

Sobre essas providências adotadas, algumas considerações merecem destaque.

Apesar de a Administração ter procedido a abertura de processos para apuração individualizada dos casos identificados, quase todos iniciados no período de agosto de 2014, a regularização dos acúmulos ilícitos somente efetivou-se em meados do exercício seguinte, evidenciando que a tramitação desses expedientes não teve a celeridade e a objetividade necessária pelos setores envolvidos, notadamente a Gerência de Recursos Humanos, a Procuradoria Geral do Município e a Secretaria Municipal de Administração, resultando em prejuízos financeiros ao erário público decorrentes da continuidade da percepção de vencimentos pelos docentes.

Nessa avaliação é importante ter em vista que a permissão legal sobre a quantidade de cargos públicos acumulados preconizada pela Constituição Federal não abre margem para discussão, sendo taxativa em dois vínculos e objetiva quanto à natureza dos cargos ocupados. A discussão é franqueada apenas quanto à possibilidade de compatibilização de cargas horárias entre os dois vínculos acumulados.

Nos casos aqui relacionados, o acúmulo de três cargos públicos revestiu a situação dos docentes municipais de irregularidade flagrante, passível de resolução efetiva imediata e discutível somente os aspectos de boa-fé ou má-fé por parte dos envolvidos, não sendo justificável o excessivo lapso temporal envolvido na regularização das situações.

Deve se considerar que as acumulações aqui registradas não admitem possibilidade real de boa-fé, portanto, são passíveis de providências para instauração de processos administrativos disciplinares, haja vista que autoria e os fatos imputados são conhecidos.

Como premissa, a Administração Pública deve se conduzir no sentido de atendimento dos princípios da moralidade, da legalidade e da eficiência, prezando pela obediência irrestrita aos preceitos legais e evitando a inércia administrativa, assumindo responsabilidade e adotando providências para apuração de irregularidades cometidas, em qualquer esfera de poder e por qualquer servidor.

Nesse sentido, a Administração não deve simplesmente anistiar o servidor concedendo-lhe a solução pura e simples de opção pelo desligamento do cargo público que seja mais conveniente, sem submetê-lo, no mínimo, à instauração e ao enfrentamento de um regular processo administrativo disciplinar, no qual lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, mas que também possa resultar consequências ou punições legítimas e compatíveis com a irregularidade cometida.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“O Município de Ilhéus realizou em 2014, em parceria com a Corregedoria Estadual, verificação de vínculos de servidores com o Governo do Estado, e, pela solicitação da Secretaria de Administração – Gerência de Recursos Humanos, com a Prefeitura de Itabuna.

Ademais, ressalte-se que foi solicitado à época que a Corregedoria tinha feito em outros municípios circunvizinhos, porém a Corregedoria estadual informou que as demais prefeituras não enviaram as informações pertinentes.

Na planilha enviada pela SAEB/CGR, realizamos investigação sobre aqueles que foram identificadas previamente com incompatibilidade de horários.

Mesmo diante dessas dificuldades operacionais, a Prefeitura baixou Portaria Conjunta N.º173/2014 de 30 de julho de 2014, aplicável aos servidores da Secretaria de Educação que tiveram apontados acumulação de cargos, com o objetivo de apuração de irregularidades relativas à r. acumulação de cargos indevidos (aqueles não previstos na Constituição Federal) e, a daquelas passíveis de acumulação, mas com incompatibilidade de cargas horárias.

Portanto, a Portaria Conjunta N.º173/2014, solicitou a abertura de procedimentos administrativos para apuração dos casos de duplos ou triplos vínculos com a apresentação da carga horária distribuída semanalmente no período de três meses, para verificação de não haver choques de horários, de modo que muitos desses servidores, como serão vistos adiante, são professores de fundamental I e II, estes últimos em disciplinas que permitem os ciclos diurno e noturno, sem que houvesse choques de horários.

1) Professora: A. S. M. C

Como detalhado pela Controladoria Geral da União, o Município de Ilhéus agiu de acordo com o Princípio da Ampla Defesa e do contraditório. Havia necessidade de compatibilizar o período letivo e o prejuízo aos estudantes, mesmo porque a programação escolar é realizada no início do ano, onde a retirada daquele professor, no final do período letivo, ensejaria em prejuízo, pois seria necessária a contratação de um professor para aquela vaga real, ou seja, apenas através de concurso público, pois se teria um cargo vago.

Ciente destas dificuldades, a Gerência de Recursos Humanos emitiu não apenas o Parecer Técnico, mas, anteriormente, Relatório Circunstanciado para que os servidores afetados apresentassem defesa, além disto, informou à Secretaria de Educação que a não apresentação da motivação consistente ensejaria na suspensão de pagamento, tal como previsto na Portaria Conjunta.

Obviamente que a aludida servidora somente apresentou defesa em janeiro/2015 quando informou da escolha pelo vínculo do Estado e da Prefeitura de Ilhéus, pedindo exoneração do vínculo da Prefeitura de Itabuna, e que apesar do Parecer da Gerência de Recursos Humanos estabelecendo que a mesma apresentasse a exoneração daquela Prefeitura que foi realizada, e que apenas houve a Portaria SEAD 332/15, situação essa que finalizou o processo, conforme ficha funcional.

A questão levantada pela CGU é da competência para a abertura do Processo Administrativo Disciplinar. A Lei Federal 9.784/1999 (Lei de abrangência aos órgãos públicos federais), em seu Art. 1.º, §2, III define que para a abertura desse processo o servidor ou agente público tem que ser revestido de autoridade que se define como aquele que tem poder decisório sobre a matéria que lhe é afeta, ou a quem foi dado o poder/dever dessas atribuições, através de delegação. Assim entendeu a Secretaria Interessada pela abertura de Procedimento

Administrativo Disciplinar, na esfera municipal, o que se operou por intermédio da Corregedoria Municipal, órgão que julga os servidores, aplicando-lhes sanção.

Diante deste Relatório de Auditoria, e na busca para resguardar os recursos públicos, mas também visando que o Poder Público Municipal coíba o enriquecimento sem causa, tendo em vista o labor do servidor no período, o Gestor Máximo, determinou através de Portaria, o encaminhamento dos processos para a Corregedoria Municipal, para iniciar os Procedimentos Administrativos Disciplinares em face da servidora, pois, in casu, burlou o Princípio da Boa-fé, e também informaremos a Prefeitura de Itabuna se a mesma, apesar de ter declarado que iria ficar no Município de Ilhéus e Secretaria Estadual de Educação, percebeu no período de janeiro a julho/2015, naquela Prefeitura, consoante documentação anexa comprobatória.

2) Professora: A. F da H.

A professora A. F. da H. foi contratada através de seleção pública sendo demitida em 30/04/2016, conforme demonstra a ficha funcional da citada. Portanto elidindo o problema apontado.

3) Professor: C. A. de J. L.

Neste caso, a Secretaria de Administração, em conjunto com a Gerência de Recursos Humanos, estabeleceu todos os procedimentos e deu amplo direito de defesa ao requerente. A postergação indevida ocorreu por parte do servidor que teve uma conduta irregular (inacumulação) como definida pela Gerência em todos os seus Pareceres, ao argumento segundo o qual inexistiu competência da Unidade Interessada na abertura de procedimento administrativo.

A Lei Federal 9.784/1999 (Lei de abrangência aos órgãos públicos federais), em seu Art. 1.º, §2, III define que para a abertura desse processo o servidor ou agente público tem que ser revestido de autoridade que se define como aquele que tem poder decisório sobre a matéria que lhe é afeta, ou a quem foi dado o poder/dever dessas atribuições, através de delegação. Assim entendeu a Secretaria Interessada pela abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar, na esfera municipal, o que se operou por intermédio da Corregedoria Municipal, órgão que julga os servidores, aplicando-lhes sanção.

A Lei Federal 8.112/90 estabeleceu em seu Art. 133 que após identificado o problema dever-se-ia abrir comissão para julgar a desídia do servidor, instrumento que foi recepcionada pelo Estatuto dos Servidores Municipais em seu Art. 189 em diante, fato que, segundo TRF-1-Apelação Civil – AC 00042006920064013300 0004200-69.2006.4.01.3300, apesar de a Administração não ter aberto o PAD, o servidor teve seus direitos de defesa resguardados, além dos pedidos reconsideração e de revisão nos feitos, obviamente protelatórios, mas que foram resguardados os seus direitos.

Apesar disto, o servidor, alegou que o sistema de plantão existente na Polícia Militar permitiria ele realizar o serviço na Secretaria de Educação de Ilhéus, e que, como ocupava cargo de direcionamento não havia necessidade de apresentar a folha de ponto, bem como não poderia cortar seus vencimentos, até o termo do Processo Administrativo que julgou

pela exoneração do requerente, haja vista que não havia necessidade de afastamento ou suspensão de pagamento, porquanto o mesmo não poderia influir no curso do procedimento administrativo, bem como também, para não haver enriquecimento do setor Público em detrimento do particular, como prova a ficha funcional.

4) Professora: M. M. A. L.

A servidora M. M. A. L., agindo de má-fé, deixou de prestar informação importante ao processo administrativo onde tinha um novo vínculo no Município de Itacaré. Diante disto, pela limitação imposta a SAEB/CGR pela Prefeitura de Itacaré que não informou aquele órgão seus servidores, limitando o nosso processo de investigação.

Neste caso, sem contar a Prefeitura de Itacaré, a servidora provou que os ciclos/horários não existiam choques de horários. Desta sorte, realmente a servidora agiu de má-fé, sem que a Administração Local pudesse interferir, a não ser que a Prefeitura de Itacaré solicitasse à Secretaria de Administração de Ilhéus para verificar a existência de vínculo, ou que houvesse uma denúncia para apurar a desídia da servidora.

5) Professora: M. A. P. L.

No levantamento feito pela SAEB/Corregedoria, a servidora M. A. P. L. ocupava três vínculos empregatícios, e requereu a demissão, após procedimento realizado pela Prefeitura com a abertura de Processo Administrativo N.º8.343/2014.

Pelo tanto detalhado, a servidora agiu de má-fé, mas a Prefeitura de Ilhéus tentou coibir a prática, apesar do entendimento da CGU acerca do retardo do período inicial até o término.

Destaque-se, inclusive, que esta avaliação envolveu diversos setores, tais como: Gerência de Recursos Humanos, Secretaria de Educação, Procuradoria Geral e Secretaria de Administração, além do que foram abertos inúmeros processos para analisar a situação de vínculos funcionais de diversas Secretarias, tais como: Saúde, Educação, Administração e Desenvolvimento Urbano.

A Gerência de RH contou com uma equipe pequena de apenas: um gerente e três estagiárias do curso de Direito, sem contar, também, com pequena estrutura da Procuradoria Geral que teria de analisar todos os processos, fora as atividades de rotina que tanto a Gerência como a Procuradoria tem que tratar todos os dias.

A postergação indevida ocorreu por parte da servidora que teve uma conduta irregular (inacumulação) como definida pela Gerência em todos os seus Pareceres, obviamente que a decisão de abertura de processo administrativo disciplinar não caberia a este órgão.

A Lei Federal 9.784/1999 (Lei de abrangência aos órgãos públicos federais), em seu Art. 1.º, §2, III define que para a abertura desse processo o servidor ou agente público tem que ser revestido de autoridade que se define como aquele que tem poder decisório sobre a matéria que lhe é afeta, ou a quem foi dado o poder/dever dessas atribuições, através de delegação. Assim entendeu a Secretaria Interessada pela abertura de Procedimento Administrativo

Disciplinar, na esfera municipal, o que se operou por intermédio da Corregedoria Municipal, órgão que julga os servidores, aplicando-lhes sanção.

A Lei Federal 8.112/90 estabeleceu em seu Art. 133 que após identificado o problema dever-se-ia abrir comissão para julgar a desídia do servidor, instrumento que foi recepcionada pelo Estatuto dos Servidores Municipais em seu Art. 189 em diante, fato que, segundo TRF-1-Apelação Civil – AC 00042006920064013300 0004200-69.2006.4.01.3300, apesar de a Administração não ter aberto o PAD, o servidor teve seus direitos de defesa resguardados, além dos pedidos reconsideração e de revisão nos feitos, obviamente protelatórios, mas que foram resguardados os seus direitos.

6) Professor: O. S. e S.

Foi aberto contra o servidor o Processo Administrativo N.º 7873/2014, em 07/08/2014, que ainda não foi decidido, constando em aberto na Procuradoria Geral desde o dia 27/01/2016, não sabendo se o mesmo foi extraviado ou estando em processo de análise pela PROGER, pois o Relatório exarado pelo RH foi de incompatibilidade de carga horária e de inacumulação, emitido logo após a abertura da decisão.

7) Professor: R. P. de S.

O referido servidor não teve seu processo aberto para identificar acumulação, pois o relatório da Corregedoria Estadual que ele mantinha vínculos na Secretaria Estadual de Educação com este município com carga horária compatível. Neste caso, especificamente houve uma falha na geração das informações, pois o nome do requerente não constava na relação que a Corregedoria tinha encaminhado a esta SEAD/RH.

8) Professora: S. E. C. B

A Professora S. E. C. B. teve procedimento administrativo aberto em 8341/2014 em 13 de agosto de 2014. O referido processo consta que a servidora apresentava 80 (oitenta) horas semanais, e que o mesmo está em tramitação na Procuradoria Geral, desde o dia 25/02/2016, sem constar que houve extravio ou se está em procedimento de análise.

9) Professora: S. S. S.

A servidora S. S. S. não teve abertura de procedimento porque não havia incompatibilidade de carga horária da servidora, portanto, tanto a Corregedoria Estadual como a Gerência de Recursos Humanos não conseguiram realizar a investigação, pois as demais Prefeituras não enviaram suas informações para verificação neste Órgão.

10) Professora: T. C. de A.

A servidora T. C. de A. não teve abertura de procedimento porque não havia incompatibilidade de carga horária da servidora, portanto, tanto a Corregedoria Estadual

como a Gerência de Recursos Humanos não conseguiram realizar a investigação, pois as demais Prefeituras não enviaram suas informações para verificação neste Órgão.

11) A. de F. L. R.

O servidor apresentou regularidade na situação funcional perante a Corregedoria Estadual como da Gerência de Recursos Humanos, portanto, não teve abertura de procedimento administrativo contra o servidor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Município de Ilhéus promoveu a investigação de acúmulo de cargos através de uma parceria com a Secretaria Estadual de Administração/Corregedoria Estadual. O atraso se deveu pelos seguintes aspectos:

1 – A Corregedoria Estadual era o órgão que seria responsável pela investigação dos casos de acúmulo de cargos e incompatibilidade de carga horária;

2 – Com a desistência do Estado em proceder à investigação, a Gerência de Recursos Humanos em conjunto com a Secretaria de Educação, devido ao volume de informações solicitadas na Portaria Estadual estava preparado para fornecer documentos e informações para investigação, tais como: folha de ponto do vínculo municipal, declaração de carga horária e a programação escolar;

3 – A desistência da SAEB/CGR promoveu um grande alvoroço no município, e o Sindicato dos Professores (APPI/APLB) solicitou que fosse suspenso o procedimento, pois este acúmulo de informações seria inviável para ser realizado no prazo das Portarias da Secretaria Estadual de Administração;

4 – Diante das dificuldades iniciais, a Secretaria Municipal de Administração solicitou que este RH preparasse as Portarias onde foram solicitadas as informações, agora do vínculo estadual estabelecendo prazos para apresentação, bem como relatórios da Secretaria Municipal de Educação onde foram cheçadas a Programação Escolar e o horário definido pela Direção Pedagógica, ficando assentada a primeira informação como base de análise para identificar a regularidade dos vínculos;

5 – Devido ao volume de processos de todas as áreas: Educação, Saúde, Administração e Desenvolvimento Urbano, **algo aproximadamente de 415 (quatrocentos e quinze) processos** para instrução, coleta de informação dos órgãos estaduais e locais (através de folhas de ponto e declarações de carga horária), análise de carga horária combinada dos órgãos, relatórios circunstanciados, pareceres técnicos, parecer jurídico, e, os pedidos de revisão e reconsideração emitidos pelos servidores em alcance, para análise de pequenas equipes da Secretaria de Administração, da Procuradoria Geral e Secretaria de Educação, que além de ter cuidar da rotina administrativa bastante elevada, principalmente que somente a Prefeitura de Ilhéus contava, à época com mais de 4.700 servidores.

6 – Diante da recomendação tratada pela CGU, determinamos a abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar contra os servidores que apresentam triplos ou múltiplos vínculos, como forma de ressarcir ao erário, consoante documentação anexa.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Ilhéus/BA não apresentou contestação com relação aos casos de acúmulos de triplos vínculos registrados, limitando-se a esclarecer as circunstâncias que envolveram a parceria realizada com a Corregedoria Estadual no exercício de 2014 para investigação de possíveis irregularidades na situação funcional de docentes do município.

Sobre os onze casos relatados no ponto, apenas a docente A. F. da H., CPF ***.115.915-**, teve sua situação efetivamente resolvida em vista de sua saída do quadro, carecendo os demais docentes de apuração de responsabilidade através do devido processo legal.

Para isso, a Prefeitura publicou no Diário Oficial do Município a Portaria nº 526/2016, de 09 de novembro de 2016, instaurando Processo Administrativo Disciplinar para apuração de acumulação indevida de cargos, especificamente dos servidores listados no ponto.

2.2.2. Pagamento indevido de docentes em desvio de função com recursos da parcela do FUNDEB 60%.

Fato

O documento Programação Geral SEDUC – 2016, disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação de Ilhéus/BA, contempla a relação de todos os funcionários da educação e profissionais do magistério custeados com recursos do FUNDEB, contendo indicações de matrícula, cargo, data de admissão, carga horária, função executada, situação funcional e lotação original ou de exercício.

Serviu como referência objetiva para cruzamentos de vínculos empregatícios com outros órgãos públicos de todas as esferas e entidades privadas, verificação das cargas horárias exercidas, legalidade da percepção de verbas específicas do exercício do magistério, bem como observação de atividades laborais vinculadas à educação básica municipal.

Associado a esses procedimentos foram avaliadas as ações de fiscalização e de acompanhamento realizadas pelo Conselho Municipal do FUNDEB de Ilhéus/BA no exercício 2015, onde se constatou que a prestação de contas do Fundo relativa a esse período foi rejeitada, decorrente de supostas irregularidades identificadas na gestão da folha de pagamento.

Entre as situações identificadas pelo Conselho, foram registradas ocorrências de professores municipais exercendo atribuições laborais desvinculadas das ações de regência de classe, em qualificada situação de desvio de função, porém com os servidores envolvidos sendo custeados com recursos financeiros do FUNDEB da parcela 60%, exclusiva de efetivo exercício de magistério.

A legislação que trata do assunto, notadamente o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, normativo que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, dispõe que, pelo menos 60% dos recursos do Fundo, devem se destinar ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

O efetivo exercício é caracterizado pelo atendimento a dois requisitos fundamentais: a existência de vínculo funcional definido em contrato próprio, celebrado de acordo com a legislação que disciplina a matéria e pela atuação, de fato, do profissional do magistério na educação básica pública.

Sobre a atuação na educação básica, os incisos II e III do artigo 22 classificam como efetivo exercício, taxativamente, a atuação dos referidos profissionais como docentes ou no suporte pedagógico direto ao exercício da docência, em atividades de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Para colaborar com a compreensão e aplicação desse dispositivo, o Conselho Nacional de Educação expediu a Resolução nº 01, de 27 de março de 2008, reforçando no artigo 8º esse entendimento sobre os integrantes do magistério da educação básica.

Além disso, o manual do FUNDEB editado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE previu que a cobertura de despesas com esse pessoal pode ocorrer em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Município, aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, bem como aqueles que se encontram, formal e legalmente, contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente.

Nesse grupo incluem-se todos os profissionais da educação básica municipal, sem distinção entre os professores do ensino regular e os professores da educação de jovens e adultos, da educação especial e da educação indígena ou quilombola, ou seja, todos que estejam em efetivo exercício na educação básica pública podem ser remunerados com recursos da parcela dos 60% do FUNDEB, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

Outrossim, o artigo 23 da Lei do FUNDEB veda a utilização de recursos do Fundo no financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação, recorrendo à Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Federal nº 9.394/96) para enquadramento das situações proibidas.

O artigo 71 da LDB prevê que a atuação de pessoal docente e demais trabalhadores da educação em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino se caracteriza como despesa não autorizada para custeio com recursos do Fundo.

Foi com base nesse dispositivo que o Conselho Municipal do FUNDEB considerou como indevido o pagamento a diversos servidores da Prefeitura que, embora lotados na SEDUC e a serviço da educação básica, estariam investidos em funções distintas das atribuições originais.

A interpretação do Conselho sobre esse dispositivo da LDB foi restrita e considerou que todo profissional do magistério atuando em desvio de função, ainda que em exercício de atividade vinculada à educação básica, a exemplo de uma função técnico-administrativa dentro de uma escola municipal ou no âmbito da SEDUC, não deveria ser custeado por meio de recursos do Fundo, sequer com a parcela de 40%.

Nosso entendimento diverge dessa interpretação do Conselho por uma razão objetiva: não há conflito de orientações entre os ditames da Lei do FUNDEB (nº 11.494/2007) com a LDB (nº 9.394/96). As duas normas são complementares e convivem harmoniosamente no ordenamento jurídico vigente, tendo a edição da segunda lei agregado esclarecimentos sobre a interpretação da primeira.

Um desses esclarecimentos diz respeito justamente à alocação de recursos do FUNDEB para pagamentos de pessoal e de despesas relacionadas à educação.

A legislação é conclusiva ao explicitar que o desvio de função é considerado excluyente da folha de pagamento do FUNDEB somente quando resultar no exercício de atribuições desvinculadas da educação básica ou nos casos específicos enumerados. Entretanto, se o professor encontrar-se exercendo uma função técnico-administrativa, dentro de uma escola da educação básica pública, na atuação prioritária do ente federado, conforme art. 211 da Constituição (Secretário da escola, por exemplo), seu pagamento pode ser realizado com recursos do Fundeb, porém com a parcela dos 40% do Fundo, visto que ele não se encontra atuando como profissional do magistério.

Não é razoável imaginar que a legislação primária que acolhe os servidores técnico-administrativos, bem como despesas de outras naturezas vinculadas à educação básica, como passíveis de serem custeados com recursos do FUNDEB da parcela 40%, não admitisse nessa condição os gastos com os profissionais do magistério em atuação fora da docência ou regência de classe.

Nessa avaliação, é importante considerar que alguns profissionais possam estar atuando fora de suas atribuições originais por interesse ou necessidade da própria Administração, ou ainda por motivos diversos de ordem legal, a exemplo de recomendação médica.

A avaliação da fiscalização da CGU sobre os profissionais do magistério de Ilhéus, baseada nas informações constantes da Programação Geral da SEDUC relativa ao exercício 2016, possibilitou a identificação de 67 docentes em desvio de função, conforme relação a seguir:

Quadro – Relação de docentes em desvio de função

Nome (iniciais)	Cargo Efetivo	Matrícula	Função executada	Vencimento bruto ² (R\$)
A. M. dos S.	Prof. A	370	Auxiliar de Secretaria	2.668,50
A. P. de A.	Prof. B	4012	Secretário Escolar	2.817,41
A. S. B. S.¹	Prof. B	5925	Secretário Escolar	3.094,94
A. C. M. B.	Prof. C	18739	Auxiliar de Secretaria afastada*	2.860,63
A. C. de J. ¹	Prof. C	14534	Afastada-SEDUC	1.519,62
A. C. dos S. A.¹	Prof. B	365	Secretário Escolar	4.745,32
A. J. R. B. O.	Prof. A	187	Secretário Escolar	8.066,68
A. M. O. de S.	Prof. C	191	Afastada-SEDUC	5.689,43
A. A. S.	Prof. C	422	Auxiliar de disciplina*	4.055,59
A. A. B. da S.	Prof. B	19269	Auxiliar de Secretaria*	2.729,56
C. da S. L. ¹	Prof. C	5905	Orientadora afastada da função-SEDUC	6.943,10
C. O. N.	Prof. A	967	Auxiliar de Secretaria*	3.894,80

Nome (iniciais)	Cargo Efetivo	Matrícula	Função executada	Vencimento bruto² (R\$)
C. S. B.	Prof. B	591	Secretário Escolar	3.338,09
C. G. de O. ¹	Prof. B	4104	Afastado da função	3.138,16
C. M. T.	Prof. B	14553	Secretário Escolar	2.561,24
D. B. dos S.¹	Prof. A	618	Secretário Escolar	3.715,34
D. N. S. O.	Prof. A	625	Atividade de apoio	4.079,32
E. M. S. ¹	Prof. A	475	Secretário Escolar	3.052,24
E. F. de J. C. A.	Prof. C	5906	SEDUC-Articulação	2.948,60
F. R. D. da S.	Prof. C	464	Secretário Escolar	4.364,53
F. P. B.	Prof. A	496	Auxiliar de Biblioteca	2.668,50
I. dos S. N.¹	Prof. C	3548	Secretário Escolar	4.971,27
G. S. S. ¹	Prof.	483	Auxiliar atividade Educativa	2.289,57
G. V. dos S.	Prof. B	522	Auxiliar de Disciplina	2.695,28
I. F. S.	Prof. C	3235	Supervisora afastada	11.845,64
J. da S. S. ¹	Prof. A	553-X	Agente Administrativo*	3.266,24
J. E. N. S. da H. ¹	Prof. B	658	Agente Administrativa	3.708,70
J. S. R.	Prof. C	3813	Afastado (SEDUC)	6.584,48
J. C. T. ¹	Prof. B	2500-X	Agente Administrativo*	3.772,97
J. L. S. L.	Prof. A	3552	Auxiliar Secretaria	3.340,12
J. C. R. C.¹	Prof. A	1017	Secretário Escolar	4.103,12
J. P. F.	Prof. A	4572	Auxiliar Secretaria*	2.305,58
J. M. F. de O.	Prof. C	674	Auxiliar Atividade Educacional*	6.075,22
J. N. L.	Prof. B	706	Auxiliar Secretaria*	3.772,80
L. C. S. de A. ¹	Prof. C	3662	Supervisora afastada	3.606,77
L. de S. M. ¹	Prof. C	3993	SEDUC articulação	4.449,23
L. O. M. R. ¹	Prof. C	14469	Orientadora afastada	2.799,93
L. M. da S. B.¹	Prof. C	4131	Secretário Escolar	3.594,18
L. S. S. ¹	Prof. C	115-X	Orientadora afastada	4.311,07
L. S. C. ¹	Prof. C	18797	Auxiliar de Disciplina	2.916,59
M. J. da S. ¹	Prof. C	3998	Auxiliar secretaria	1.763,89
M. A. D. Á. C. ¹	Prof. C	14481	Supervisora afastada	3.639,24
M. C. dos S. M. ¹	Prof. C	3997	Auxiliar de Secretaria	3.959,79
M. C. G. de S. ¹	Prof. A	37	Auxiliar atividades Educativas*	2.839,28
M. D'A. de J. M.	Prof. A	17	Auxiliar de Biblioteca	2.775,24
M. de F. N. S.	Prof. B	14596	Auxiliar de Secretaria	2.284,24
M. de L. G. F.	Prof. B	960	Agente Administrativa*	3.084,82
M. do S. dos S. ¹	Prof. C	335	Secretária Escolar	5.033,39
M. L. F. da S.	Prof. C	279	Agente administrativa	4.987,66
M. S. P.	Prof. A	245	Secretário Escolar	3.899,06
M. M. de F.	Prof. A	4008	Secretário Escolar	2.817,41
M. de J. F.	Prof. C	3969	Auxiliar de Secretaria	1.566,44
M. da L. E.	Prof. A	440	Auxiliar de disciplina	4.230,43

Nome (iniciais)	Cargo Efetivo	Matrícula	Função executada	Vencimento bruto ² (R\$)
M. A. M. C.	Prof. B	3578	Auxiliar de Secretaria*	2.894,99
M. C. de J.	Prof. A	458	Auxiliar de Secretaria	2.753,89
N. C. da S. B. ¹	Prof. C	442	Auxiliar de Secretaria*	4.406,87
N. M. da C.	Prof. A	965	Secretário Escolar	3.094,94
N. de S. R. ¹	Prof. B	233	Secretário Escolar	4.529,61
P. F. S. ¹	Prof. C	5954	Auxiliar de Disciplina*	3.738,41
R. S. R. C. ¹	Prof. A	980	Secretário Escolar	3.521,90
S. V. S. ¹	Prof. A	312	Secretário Escolar	3.372,46
T. M. B. ¹	Prof. B	14354	Auxiliar de Biblioteca	2.497,72
V. S. dos A.	Prof. A	288	Secretário Escolar	2.988,20
V. C. P. ¹	Prof. B	4110	Secretário Escolar	3.255,05
V. M. dos A. ¹	Prof. B	294	Secretário Escolar	3.252,58
V. S. da S.	Prof. A	302	Aux. Atividades Educativas*	2.753,89
V. S. de J. ¹	Prof. A	307	Secretário Escolar*	3.265,72
Total mensal vencimentos (R\$)				248.567,48
Total anual vencimentos (R\$)³				3.231.377,24

Em negrito, professores já identificados como desvio de função no relatório do Conselho do FUNDEB sobre o exercício 2015.

*Readaptação amparada por laudo médico, conforme informação da programação da SEDUC 2016.

¹ Professores com verba “*Gratificação de Estímulo ao Aperfeiçoamento Profissional*”.

² Vencimentos básicos mais verbas adicionais de proventos, período-base junho/2016.

³ Considerados os doze meses do ano mais o décimo terceiro salário.

A Programação do exercício 2016 indica que alguns professores relacionados tiveram transferência de atuação, da docência ou da regência de classe para funções diversas de natureza técnica-administrativa, amparadas por meio de laudo médico e autorizadas com base no instituto jurídico denominado Readaptação.

Segundo artigo 61, capítulo das disposições finais do Plano de Carreira e Estatuto do Magistério Público Municipal de Ilhéus (Lei Municipal nº 3.346/2008), “*Readaptação é o cometimento ao servidor de novas atribuições, compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, comprovada por junta médica oficial garantindo seus vencimentos do cargo de que é titular.*”

O artigo 27 da Lei Municipal nº 3.549/2011, que trata do Plano de Empregos, Carreira e Salários dos Profissionais da Educação Escolar Básica Pública do município de Ilhéus, autoriza que o servidor do magistério, em decorrência de acidente de trabalho ou doença ocupacional comprovada por junta médica oficial, quando não mais puder exercer as suas atividades, seja readaptado funcionalmente, sendo-lhe cometidas novas atribuições, em atividades análogas ou correlatas, compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental.

O dispositivo deixa claro que a readaptação pressupõe respeito às características legais do cargo ocupado pelo servidor que se encontra com sua capacidade laboral limitada, afirmando que sua ocorrência só deve se concretizar em cargo com atribuições afins,

devendo-se respeitar a habilitação exigida, o nível de escolaridade e a equivalência de remuneração entre os cargos, o que não se enquadra nas situações identificadas na Prefeitura de Ilhéus/BA.

A situação pode parecer irrelevante, mas se reveste de grande importância em razão das consequências decorrentes da sua indicação errônea.

Em primeira análise, deve-se levar em consideração que a readaptação de qualquer servidor, em especial de um docente, acarreta a vacância temporária ou permanente da função executada e a necessidade imediata de reposição do quadro para cumprimento das atribuições letivas, para que não haja prejuízo aos estudantes envolvidos.

Essa substituição normalmente se dá através de contratação temporária de novos professores na forma de Regime Especial de Direito Administrativo – REDA, sendo o docente substituído aproveitado em outra função, como relatado anteriormente.

Prova disso é que atualmente a Secretaria Municipal de Ilhéus/BA conta com 304 docentes contratados temporariamente para atender às necessidades de carência de pessoal, ocasionados também pelo excesso de professores atuando em desvio de função.

Do ponto de vista financeiro, essa substituição onera a Administração Pública na medida em que a transferência do docente, ainda que para função de menor grau de complexidade ou nível de escolaridade, ocorre sem perda de vencimentos, assegurada legalmente a manutenção de todas as verbas remuneratórias de natureza permanente, inclusive as inerentes à função de regência de classe.

Dessa forma, a correta interpretação e aplicação do instituto da readaptação pressupõe a compatibilidade da nova função a ser ocupada não somente com as limitações do servidor, mas também com as peculiaridades legais do cargo efetivo original e para o qual se encontra incapacitado.

Sobre a readaptação, o Supremo Tribunal Federal – STF já se pronunciou através da Súmula nº 685, afirmando que é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

O documento considerou que a readaptação é uma forma de provimento derivado, e como tal deve observar as regras pertinentes ao concurso público, motivo pelo qual a Lei impõe tantas exigências para sua concretização.

Como dito antes, a aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério é sempre vinculada ao efetivo exercício na educação básica pública, ou seja, se o professor é redirecionado ou readaptado para outras atividades que não sejam afetas ao magistério (funções técnico-administrativas, por exemplo), mas continua exercendo suas funções na educação básica pública, sua remuneração pode ser paga com recursos do FUNDEB, porém com a parcela 40%.

Ao contrário disso, se o desvio de função significar a assunção de funções ou atividades em outros Órgãos da Administração, como bibliotecas públicas, secretarias de governo, hospitais, entre outros, o professor deve ser remunerado com recursos de outras fontes, não

vinculadas à educação, visto que seu pagamento não constitui despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino.

No caso de Ilhéus/BA, como agravante do desvio de função, além dos vencimentos maiores em relação à remuneração do cargo de fato exercido, alguns professores fazem jus à percepção da verba “*Gratificação de Estímulo ao Aperfeiçoamento Profissional*”, cujos critérios para concessão são previstos no artigo 40 da Lei Municipal nº 3.346/2008, norma que regula o Plano de Carreira, o Estatuto do Magistério e o exercício da docência na rede municipal de ensino de Ilhéus, e ainda outras verbas relativas ao efetivo exercício da regência de classe.

A concessão da verba é autorizada mediante a comprovação de conclusão de curso de atualização, aperfeiçoamento ou pós-graduação, dentre outros requisitos, observada a correlação entre o curso e a respectiva habilitação ou área de atuação.

Esse critério torna evidente que a intenção da legislação foi estimular o aperfeiçoamento e capacitação contínua do professor para o exercício da docência ou do suporte pedagógico direto a esse exercício, e não para atuação laboral alheia a essas atribuições originais.

Para esses casos de desvio de função, o prejuízo financeiro e social é ainda maior para a Administração, pois remunera melhor professores que não executam as atribuições originais para as quais foram concursados, e necessita contratar outros para compensar as carências.

Considerações finais.

O desvio de função é uma conduta nociva à Administração Pública na medida em que atenta contra diversos princípios, em especial, o da legalidade, da moralidade e da impessoalidade. Quando adotado de forma desarrazoada, além de irregular e condenável, o desvio de função interfere diretamente na alocação dos recursos humanos previstos em lei municipal de criação de cargos e provoca distorções na composição do quadro funcional da educação.

Pelo princípio da legalidade pressupõe-se que o gestor público deve, além de atuar estritamente norteado pela lei, cumprir seu mister com a defesa do interesse público. Ao agir, portanto, deve não só observar se sua conduta é harmônica com as disposições legais, mas se sua missão está sendo exercida com ética e respeito à sociedade. Ou seja, apenas em circunstâncias excepcionais, transitórias e motivadas, mas também previstas na lei, poderá o servidor público desempenhar atividades diversas das pertinentes ao seu cargo.

A moralidade e a impessoalidade podem ser comprometidas quando se privilegia a satisfação de interesses individuais e/ou pessoais em detrimento coletivo, não sendo concebido que as implicações do desvio de função sejam compatíveis com a honestidade e o respeito aos demais cidadãos.

Além disso, a prática do desvio funcional pode inviabilizar a consecução dos objetivos de interesse da educação pelo comprometimento das necessidades efetivas, na medida em que onera indevidamente a folha de pagamento, pela manutenção de verbas específicas asseguradas legalmente, mas sobretudo porque ocasiona a necessidade de contratações emergenciais, temporárias, nem sempre economicamente viáveis, como solução para substituição dos docentes desviados de suas funções originais de regência de classe.

Os fatos aqui apontados não são isolados. É cada vez mais comum a identificação de órgãos públicos nos quais há considerável desproporção entre o número de cargos relacionados à atividade-meio e os correspondentes à atuação precípua do órgão. Enquanto for possível "aproveitar" servidores qualificados, pode ser cômodo ao administrador público valer-se do desvio de função, postergando nomeações ou optando pela criação de cargos que, embora prescindam de qualificação específica, certamente serão providos, diante da notória concorrência, por profissionais especializados que posteriormente serão aproveitados com baixo custo.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.3. Professores da rede municipal de ensino com acúmulos de dois ou mais vínculos funcionais sem comprovação da compatibilidade de carga horária.

Fato

A regra constitucional que permite ao servidor público federal, estadual ou municipal e aos ocupantes de cargos, empregos ou funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista acumularem dois cargos públicos, desde que haja entre eles compatibilidade de horários, está prevista no artigo 37.

O referido dispositivo estabelece como exceção à regra de impossibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos, em especial, as seguintes situações:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

Na mesma linha, os artigos 118 da Lei Federal nº 8.112/1990 e 177 da Lei Estadual nº 6.677/1994, respectivamente, Estatutos dos Servidores Públicos Federais e do Estado da Bahia, regularam as condições impostas pela Lei maior, acompanhando essa orientação e ressaltando o requisito da compatibilidade de horários para admissão da licitude do acúmulo de cargos públicos.

A Constituição Federal, contudo, não dispõe sobre a duração máxima do trabalho nas hipóteses de acumulação previstas, tampouco as regulamenta com estipulação de duração máxima do trabalho semanal para aqueles que cumulem cargos públicos nas hipóteses legais excepcionais, necessitando de orientações doutrinárias e jurisprudenciais para essa avaliação.

Assim, inicialmente esse assunto foi tratado pela Advocacia Geral da União – AGU, por meio dos Pareceres nº GQ 145, de 16 de março de 1998, e nº AC-054, de 27 de setembro de

2006, que estabeleceram o limite máximo de jornada semanal de 60 horas aos servidores públicos, independente de avaliação de quaisquer outros fatores, a exemplo da localização geográfica e da distância entre os postos de trabalho.

Essas orientações consolidaram a compreensão de que, de maneira consentânea com o interesse público e do próprio servidor, a compatibilidade horária deveria ser considerada como condição limitativa do direito constitucional de acumular dois cargos, e restringiria sua noção exclusivamente à possibilidade do desempenho desses cargos ou empregos com observância dos respectivos horários de início e de término dos expedientes, de modo a não se abstrair dos intervalos de repouso, fundamentais ao regular exercício das atribuições e à preservação do bem estar físico e mental do servidor.

Essa situação deveria ser considerada não somente no momento da posse no segundo cargo, mas enquanto perdurasse o exercício cumulado de ambos, pois o objetivo seria garantir a consecução dos fins públicos relacionados aos serviços prestados pelo Estado e seus agentes.

Nessa interpretação da AGU é claro o privilégio do interesse público em detrimento do interesse individual, por meio de diretrizes que postulam a favor da qualidade de vida do servidor e da eficiência na prestação dos serviços públicos.

O Poder Executivo Federal também manifestou orientação sobre o assunto, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (Ofício Circular nº 10, de 26 de fevereiro de 2002), para que se observasse a limitação da duração semanal do trabalho, com fundamento no parecer vinculativo da AGU referido.

Posteriormente, o tema foi novamente enfrentado pela AGU, por meio da Nota nº 114/2010/DECOR/CGU/AGU, de 18 de junho de 2010, sendo reforçado o limite de 60 horas semanais como limite único a todos os profissionais sujeitos à acumulação de cargos, inclusive os da área da saúde.

A referida nota recorreu ao princípio da razoabilidade, remetendo a interpretação para além do requisito da compatibilidade de horários, disposto na norma constitucional, evocando a necessidade humana de repouso e recuperação laborativa como justificativa fundamental do entendimento, de forma a não ocasionar nenhum prejuízo físico, nem mental ao servidor, que pudesse desgastá-lo frente a longas jornadas de trabalho e impactar negativamente na qualidade de vida e eficiência laborativa.

Sobre essa pauta, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU também chegou ao convencimento e à adoção como limite máximo a carga horária semanal de 60 horas, a exemplo das orientações contidas nos Acórdãos 1.568/2007-TCU-1ª Câmara e 54/2007-TCU-2ª Câmara, sendo necessário a verificação, acima disso, não só da compatibilidade como também de eventual prejuízo às atividades exercidas em cada um dos cargos.

O Acórdão TCU 2.133/2005 – 1ª Câmara, por exemplo, recorreu à analogia utilizando o regramento da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT como referência para enfrentamento da situação, mesmo ciente da não aplicação direta da norma trabalhista a servidores públicos stricto sensu. Na decisão foi ponderada a necessidade de fixação de máximo e mínimo, respectivamente, para os tempos diários de labor e de descanso, a coerência do limite de sessenta horas semanais e a importância da preservação do intervalo de uma hora entre dois turnos destinado à alimentação e deslocamento.

Por seu turno, o Superior Tribunal de Justiça – STJ e o Supremo Tribunal Federal – STF, manifestaram entendimento diverso do TCU inicial e da AGU sobre o que seria “compatibilidade de horário”, entendendo que não caberia fazer restrições a direitos constitucionais quando o legislador constituinte não o fez originariamente.

Decidiu, então, que a constituição não limitou a carga horária a ser cumprida, porém vedou a superposição de horários, interpretando que a incompatibilidade de acúmulo de cargos não seria aferida pela jornada de trabalho e, sim, pelo exercício integral das funções inerentes a cada cargo, de modo que o exercício de um não fosse impeditivo do outro.

Não obstante, a posição da Corte de Contas evoluiu e atualmente converge com a do Poder Judiciário, no sentido de rejeitar essa limitação de 60 horas como obstáculo único para caracterizar uma acumulação de cargos como regular, sendo aceitável o entendimento de que mesmo que a jornada supere esse limite, a acumulação será considerada lícita caso demonstrada a compatibilidade de horários, considerando-se nessa avaliação a jornada de cada vínculo, a distância entre os locais de trabalho e a ausência de prejuízos para o exercício das atividades públicas (vide Acórdãos 2.375/2013, 625/2014 e 1.599/2014, todos do Plenário).

O mesmo TCU reforçou (Acórdão 1.338/2011 – Plenário) que a limitação de 60 horas semanais deve, sempre, ser estudada caso a caso, e que nesses casos excepcionais, deve-se observar que *“em respeito aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, só faz jus à remuneração de dois cargos públicos o servidor que, atendendo ao interesse público, exerce com zelo e dedicação as respectivas atribuições e cumpre, entre outros, com os deveres de pontualidade e assiduidade.”*

Ademais, a questão do intervalo entre jornadas, que envolveria o deslocamento e repouso antes de iniciar o serviço em seu outro cargo público, não possui legislação específica no ordenamento jurídico vigente, entretanto, para regulamentar o tema, existem as premissas do Parecer nº GQ – 145 da AGU, que orienta que em nome dos princípios da Legalidade, Impessoalidade e Eficiência, e também se atentando ao cuidado com a saúde do servidor, este intervalo deverá ser de, no mínimo, uma hora.

Sobre esses aspectos, é importante registrar que em 2014, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA, provocada pela Corregedoria do Governo do Estado da Bahia, encaminhou relatório informatizado referente à folha de pessoal do poder executivo municipal, para procedimento de cruzamento de informações com a folha de servidores estaduais.

A referida Corregedoria promoveu um cruzamento de dados informatizados a partir dos nomes dos servidores do Estado da Bahia que mantinham vínculo funcional com administrações municipais, sendo cobrado dessas prefeituras a adoção de providências para comprovação de regularidade na acumulação de cargos públicos.

Esse trabalho resultou na identificação de indícios de irregularidades relativas à acumulação e incompatibilidade de cargos públicos, multiplicidade de vínculos e incompatibilidade de carga horária de servidores municipais, motivando a Prefeitura de Ilhéus a promover, através da Portaria Conjunta nº 173/2014, de 30 de julho de 2014, das Secretarias Municipais de Administração e da Educação, a convocação de diversos servidores da educação para apresentação de informações de natureza funcional.

A referida portaria obrigou os docentes relacionados a apresentarem documentos e esclarecimentos relacionados à sua situação funcional, de forma ampla, razão pela qual pressupõe-se que deveriam comunicar à Prefeitura de Ilhéus todos os vínculos empregatícios existentes, especialmente para efeito de avaliação da compatibilidade de carga horária entre as jornadas acumuladas.

Porém, o informado cruzamento de dados efetuado pela Corregedoria do Governo do Estado da Bahia envolveu somente a identificação de vínculos existentes entre servidores públicos do Estado e servidores específicos dos municípios de Ilhéus e Itabuna, não alcançando os demais vínculos existentes.

Em atenção a essas premissas, esta Controladoria Geral da União – CGU promoveu pesquisa de dados e cruzamento de informações envolvendo os profissionais do magistério custeados com recursos do FUNDEB informados pela Secretaria Municipal de Educação de Ilhéus/BA e os dados registrados na Relação Anual de Informações Anuais – RAIS do Ministério do Trabalho (período-base 2015), contemplando a identificação de vínculos existentes tanto na Administração Pública como na iniciativa privada.

Nesse levantamento foram observados não somente casos de acumulação de cargos públicos como também vínculos privados, com jornadas laborativas superiores a 60 horas semanais, para os quais se faz necessária, nos termos legais, a comprovação de compatibilidade de carga horária junto à Secretaria Municipal de Educação, aferida mediante a apresentação de documentação comprobatória do tempo de jornada exercido no vínculo adicional identificado.

Para fins de organização dos nomes identificados nos cruzamentos funcionais e de melhor estruturação das respostas ao relatório de fiscalização, os nomes dos docentes foram agrupados em quadros distintos, conforme divisão a seguir:

Quadro 01: Professores com vínculos funcionais confirmados na Prefeitura Municipal de Ilhéus, com carga semanal de 40 horas, e na Secretaria Estadual de Educação, independente de convocação ou não através da Portaria nº 173/2014.

Como a maioria dos 93 docentes relacionados foi devidamente convocada para prestar documentos e esclarecimentos funcionais, cabe à Prefeitura apresentar à fiscalização da CGU, em resposta a este relatório, os resultados objetivos e as providências ocorridas em virtude dessas ações.

Na referida convocação ficou estabelecido que o desatendimento ao chamado ensejaria adoção de medidas administrativas que envolveriam desde a suspensão temporária dos vencimentos até a abertura de inquérito administrativo.

É importante ressaltar que no quadro foram destacados em negrito os 82 docentes que compuseram a lista de servidores convocados pela Prefeitura de Ilhéus para apresentação de documentos e esclarecimentos sobre a situação funcional, razão pela qual aguarda-se que tenha havido uma avaliação de regularidade por parte da Secretaria de Educação e possível adoção de providências de situações desconformes, caso necessário.

Para os onze novos docentes identificados neste trabalho, proceder às convocações nos termos da referida Portaria para apresentação de documentos e esclarecimentos.

Quadro 02: Professores com vínculos confirmados na Prefeitura Municipal de Ilhéus e em outras Prefeituras do Estado da Bahia.

Considerando que a acumulação de dois cargos públicos é condição possível e permitida nos termos legais e desde que comprovada a compatibilidade de carga horária e, ainda, que a Portaria conjunta da Prefeitura de Ilhéus não tenha alcançado os 64 casos aqui identificados, se faz necessária a convocação dos docentes relacionados para apresentação de documentação comprobatória funcional contemplando o tempo de jornada exercido no vínculo adicional.

Quadro 03: Professores com vínculos confirmados na Prefeitura Municipal de Ilhéus e em outros Órgãos públicos ou entidades privadas.

É importante alertar que o artigo 193 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual nº 6.677/94, traz em seu artigo 192, inciso XI, semelhante previsão da Lei Federal nº 8.112/90 acrescenta a ressalva de que provada a boa-fé, o servidor optará por um dos cargos.

Os casos identificados demandam da Prefeitura de Ilhéus/BA esclarecimentos e providências, conforme relato a seguir.

a) No Quadro 01, aos docentes que foram identificados no trabalho da Corregedoria do Estado da Bahia e que foram convocados pela Prefeitura de Ilhéus/Ba para apresentação de documentos e esclarecimentos sobre acúmulo de vínculos e compatibilidade de cargas horárias envolvidas (n.º 1 a 9, 11, 12, 15 a 20, 22 a 37, 39, 41 a 66, 68, 69, 71 a 76, 78 a 82, 84 a 88, e 90 a 93), encaminhar cópia dos processos administrativos abertos contendo decisões, pareceres, portarias e outras ações adotadas para regularização e apuração;

b) No Quadro 01, aos docentes que não foram identificados anteriormente nem convocados para prestar esclarecimentos e documentos, proceder a nova comunicação, contemplando os mesmos parâmetros da convocação anterior, mas considerando a existência de vínculos adicionais identificados nesse novo cruzamento de dados (docentes nº 5, 10, 13, 21, 38, 40, 67, 70, 77, 83 e 89);

c) No Quadro 02, considerando que nenhum dos docentes foi identificado no trabalho da Corregedoria e nem convocados pela Portaria Conjunta da Secretaria de Administração e a Secretaria de Educação do Município de Ilhéus nº 13/2014, proceder à comunicação dos nomes listados, atentando nessa nova avaliação não somente para a carga horária atribuída aos vínculos funcionais, mas também para os horários laborais de exercício, as localizações geográficas e as distâncias a serem percorridas nos deslocamentos necessários para cumprimento das jornadas cumuladas; e

d) No Quadro 03, existem duas situações a serem observadas, considerando a identificação de vínculos privados nesse novo cruzamento de dados. A primeira refere-se aos três docentes que foram convocados pela Portaria Conjunta da Secretaria de Administração e a Secretaria de Educação do Município de Ilhéus nº 13/2014 (docentes nº 3, 4 e 8) que não abrangeu a informação dos vínculos privados, para os quais devem ser procedida nova comunicação. O objetivo é a avaliação de compatibilidade de carga horária, contemplando essa informação adicional.

O segundo caso seria os sete docentes que não foram convocados, mas que possuem vínculos privados além dos cargos públicos ocupados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, datado de o Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA limitou-se a apresentar as providências adotadas para apuração das situações relatados no ponto.

Análise do Controle Interno

Com relação ao quadro 01, a Prefeitura informou na resposta que não foram encontrados ou finalizados os processos administrativos abertos em 2014, relacionados aos docentes de n ° 01, 02, 05, 09, 10, 13, 16, 18, 21, 22, 24, 25, 26, 29, 31, 33, 37, 38, 40, 50, 51, 52, 56, 59, 60, 62, 64, 66, 67, 68, 70, 73, 75, 77, 80, 81, 83, 87 e 89.

Para os demais casos relacionados no quadro 01, a Administração Municipal apenas informou que os processos de apuração resultaram na situação de “Acumulação Autorizada”.

Ainda assim, a Prefeitura adotou como providência efetiva a publicação da Portaria nº 527, de 09 de novembro de 2016, promovendo a abertura de procedimento administrativo disciplinar para apuração de todos os casos mencionados no quadro 01, inclusive os de acumulação autorizada na apuração anterior.

Já com relação aos casos listados nos quadros 02 e 03, que não foram objeto de apuração na parceria com a Corregedoria Estadual em 2014, como consequência do trabalho da CGU, a Prefeitura adotou como providência a publicação das Portarias nº 526 e 529, ambas de 09 de novembro de 2016, nas quais promove a abertura, respectivamente, de procedimento administrativo disciplinar e de sindicância especial para apuração da situação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, constatou-se a acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por onze professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Ilhéus/BA, a existência de 167 professores daquela rede municipal com dois vínculos públicos e incompatibilidade de carga horária, bem como 67 profissionais da educação básica atuando em desvio de função sendo remunerados com verbas do FUNDEB.

Cumpramos ressaltar que, questionada acerca das irregularidades supracitadas, a Prefeitura comprovou a adoção parcial de medidas pertinentes às questões de acúmulos de vínculos funcionais, porém não se manifestou a respeito dos casos de desvios de funções identificados no relatório.

É importante informar que os recursos do FUNDEB no município foram integralmente aplicados na remuneração de servidores técnico-administrativos e docentes do magistério municipal, todos com atribuições vinculadas à educação básica.

Ordem de Serviço: 201603149

Município/UF: Ilhéus/BA

Órgão: MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL

Instrumento de Transferência: Convênio - 685794

Unidade Examinada: ILHEUS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.561.274,47

1. Introdução

A presente ação de controle teve como objetivo a operacionalização de procedimentos de fiscalização no Termo de Compromisso nº 112/2015, celebrado entre Ministério da Integração Nacional e a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA para a construção de 2 encostas na sede do município (Avenida Itabuna e Rua Bela Vista). O valor do instrumento de transferência é de R\$ 3.561.274,47, sendo que na ocasião da visita a Prefeitura Municipal atestava um valor executado de R\$ 1.592.559,47.

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

As atividades de campo foram realizadas do município entre 22 e 26 de agosto de 2016.

.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Insuficiência do anteprojeto do RDC nº 01/2015.

Fato

Foi observada insuficiência de anteprojeto no Edital da licitação RDC (Regime Diferenciado de Contratação) nº 01/2015, cujo objeto é a contratação integrada de empresa para elaboração de projeto básico e execução das obras de estabilização e consolidação de encosta no Alto da Tapera (localidades: Avenida Itabuna e rua Bela Vista), no município de Ilhéus/BA. A licitação foi vencida pela empresa M S Construtora Comércio e Locadora Ltda. (CNPJ nº 13.831.987/0001-38), com valor contratado de R\$ 3.561.274,77.

A informação se baseia no cotejamento entre o anteprojeto contido no edital apresentado pela Prefeitura Municipal de Ilhéus e o marco legal definido pela Lei Federal nº 11.462/2011, que instituiu o RDC na Administração Pública Federal.

Dessa maneira, não foi observado nenhum documento no edital de licitação que demonstrasse a apresentação da estética do projeto arquitetônico, o que repercutiu concluir que o item 'c', do § 2º, do Art. 9º do RDC não foi atendido. A apresentação da estética de projeto é de fundamental importância para determinação das condições de contorno geométricas do projeto, tipo de solução de engenharia a ser adotada e visualização preliminar do projeto. É um dos elementos mais essenciais na licitação, uma vez que, através dele, se pode realizar a construção do custo estimativo do projeto, mediante metodologia paramétrica, ou alternativa metodológica mais aprofundada, a depender do conjunto de informações que a entidade licitante possuía.

A consequência final da não apresentação da estética de projeto é a construção de uma base para análise do projeto apresentado pela empresa vencedora da licitação crivada de pobreza técnica, em que se torna impossível e inviável contestar a sua composição, possibilitando um espectro de alternativas excessivamente amplo para atendimento das condições do edital.

Também não foram verificados na licitação promovida pela Prefeitura Municipal de Ilhéus os elementos que caracterizem a “as condições de solidez, segurança, durabilidade” (item 'd', § 2, Art. 9º, da Lei do RDC) da solução escolhida, como forma de demonstrar que a solução apresentada é a que melhor suporta as demandas de infraestrutura das localidades a serem beneficiadas.

Como alternativa à não apresentação dos dois elementos solicitados pela Lei, a Prefeitura Municipal de Ilhéus inseriu no anteprojeto algumas informações que são insuficientes para determinação da aderência completa entre um suposto anteprojeto bem construído e o projeto básico posteriormente apresentado pela vencedora da licitação. Assim, se resumiu em fornecer aos licitantes a planilha orçamentária da obra e prescreveu no item 14.2.3 do Anteprojeto que “*A solução prevista procurou estabilizar os trechos dos logradouros danificados com a execução de contenção ativa (cortina atirantada), drenagem (...)*”.

Contudo, mesmo com a pobreza de informações do denominado anteprojeto, pôde-se verificar que a solução técnica apresentada pela empresa vencedora da licitação não atende sequer à parca descrição do objeto presente no certame.

Dessa forma, foram procedidos ajustes na planilha orçamentária original, por meio de instrumento denominado Nota Técnica, artifício utilizado pela Prefeitura Municipal de Ilhéus para a mudança da planilha da obra sem a assinatura de Termo Aditivo, já que segundo o marco legal do RDC, não há disponibilidade para assinatura de termos aditivos quando houver contratação no regime ‘contratação integrada’.

Por meio das Notas Técnicas – SUOB / SEINTRA / PMI, de 01/02/2016, 11/05/2016 e 15/07/2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus aprovou novos quantitativos para as obras da encosta na Avenida Itabuna e Rua Bela Vista. As mudanças foram severas e representam uma alteração significativa na concepção de engenharia dada aos taludes situados na Avenida Itabuna e Rua Bela Vista, com impactos diretos na licitação, já que itens solicitados no edital não permaneceram na planilha modificada com a mesma magnitude, somente causado óbices à competitividade.

Como prescrito no edital, as obras deveriam contemplar solução em cortina atirantada. Para isso, a planilha orçamentária original previu 310 m³ em cortina atirantada para a Avenida Itabuna e 750 m³ para a Rua Bela Vista. Após a terceira, e até agora definitiva, mudança de quantitativos, a solução em cortina atirantada fora substituída por solo grampeado na Avenida Itabuna (1.700 m²) e Rua Bela Vista (1.112 m²). Outras soluções foram também previstas pelo instrumento que alterou a planilha pela terceira vez, só que de forma acessória, tais como solo envelopado, muro de contenção em bloco de concreto, muro de arrimo em pedra e um pequeno trecho em cortina atirantada.

A visita técnica realizada pela Fiscalização desta CGU e o acesso aos projetos técnicos fornecidos evidenciou também que a solução técnica preponderantemente adotada foi a de solo grampeado. Os pareceres técnicos da Prefeitura Municipal de Ilhéus não são elucidativos com relação aos critérios utilizados para a alteração da solução nos aspectos econômico (diferença de preço entre solo grampeado e cortina atirantada e impacto no orçamento do projeto e sua meta física), mecânico (as duas soluções possuem forma de funcionamento diferente e são adequadas a diferentes tipos de encosta), técnico (a escolha da solução em decorrência da granulometria e resistência do solo), operacional (durabilidade e manutenção necessária para os dois tipos de solução), social (os impactos das diferentes soluções com relação às limitações impostas às edificações do local) e ambiental (impacto das diferentes soluções no meio ambiente). Os pareceres se resumiram a aprovar as alterações em pouco mais de oito linhas, sendo instrumentos considerados insuficientes e ineptos para deliberar sobre as mudanças propostas. Ademais, como foi dito, anteriormente, não poder-se-iam ser realizadas alterações de meta física sem a assinatura de termo aditivo, o que é proibido pelo marco regulatório do RDC neste tipo de situação.

Por fim, entende-se que houve uma utilização imprecisa da contratação através do regime de contratação integrada do RDC, já que a Prefeitura Municipal de Ilhéus adotou a flexibilização do objeto, sendo que o critério de julgamento foi o do menor preço, segundo o edital. O critério de julgamento mais apropriado deveria ser o de técnica e preço, ou, na situação da Prefeitura concluir que licitou objeto com características imprestáveis à demanda urbana, revogar o edital afim de realizar novo processo, já corrigido das imperfeições anteriormente observadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“É perfeitamente supérfluo pela discriminação pontual e cautelosa dos itens constantes no Termo de Referência (anteprojeto) que, de maneira irrenunciável traça as dimensões, os itens de relevância e as circunstâncias do caso concreto que nutrem a segurança, a sustentabilidade e as garantias de que a obra objeto do RDC 001/2015 satisfazem o escopo primário do interesse público, não tendo que falar em escassez de informações técnicas perfeitamente executáveis pelos licitantes vencedores. Além disso, compete à administração a definição dos melhores métodos construtivos que ensejará a realização dos projetos básico e executivo da obra, não havendo nenhuma dúvida remanescente acerca dos contornos licitados.

O recurso disponibilizado para a realização das obras de estabilização das encostas da Avenida Itabuna e Rua Bela Vista, através de expressa autorização do Ministério da Integração Nacional, contempla em sua planilha orçamentária constante do instrumento convocatório, além da execução das próprias contenções, a realização de estudos técnicos aprofundados por parte da contratada, a fim de verificar com maior precisão as melhores alternativas para a perfeita funcionalidade da contenção dos taludes em questão e eximir possíveis adversidades através de sondagem do solo a ser refreado. A presente conjuntura está alicerçada em decreto de situação de emergência expedida em 28 de novembro de 2013, reconhecido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, (anexo I).

*Com o intuito de promover a segurança e proteção à vida dos residentes locais diretamente atingidos, houve diligência em ser licitado o RDC 001/2015. Ficou aclarada em seu anteprojeto a existência incontestável de risco à vida devido ao considerável número de ocorrências de deslizamento de terra em todo o município e no entorno do Alto da Tapera, além de considerações como do caráter emergencial das obras e serviços de engenharia vinculados a ações de recuperação de áreas atingidas, os esforços que a Prefeitura vinha empreendendo a fim de minimizar sofrimento e o risco a população, apesar de suas limitações financeiras, **contendo também demais esclarecimentos constados em parecer técnico constante no processo nº 59050.00191/2014-71 - Ministério da Integração Nacional/Secretaria Nacional de proteção e Defesa Civil.***

Diante dos fatos supramencionados, não obstante à celeridade devida ao processo licitatório por se tratar de emergência e risco à vida, foi adotada como arquétipo a contenção em cortina atirantada já existente na encosta da Avenida Itabuna, a qual foi quantificada em planilha orçamentária para as duas localidades da obra em pauta.

Após a ordem de serviço a contratada procedeu aos estudos técnicos referentes ao item 17.1 da planilha orçamentária, realizando também sondagens pontuais no talude, conforme estabelecido por norma técnica.

Com os laudos de sondagem em mãos, foi constatado que a execução de cortina atirantada na Avenida Itabuna e em alguns trechos da Rua Bela Vista não seria necessária por conta da tipologia do solo local requerer maior inclinação e robustez para a sua implantação, implicando diretamente em acréscimos de itens não previstos a fim de suplementar o serviço de cortina atirantada, aclaramos que tais modificações seriam apenas para atender o caso excepcional da obra em questão. Considerando o § 4º, inciso II do Art. 9º da Lei 12.462/2011, sabe-se que pelo regime de contratação adotado é possível realizar termo aditivo de valor ao presente contrato, contudo optou-se por readequação da planilha orçamentária a fim de realizar alterações qualitativas sem ônus à administração, sempre atentando para o fato de proporcionar celeridade à obra e priorizar a proteção das vidas em risco nesta localidade e principalmente preservando o Erário. Assim, foi elaborada a primeira alteração qualitativa de serviços sem alteração de valor global do contrato 189/2015.

Munida dos projetos e das informações técnicas previamente aprovadas pela Prefeitura Municipal de Ilhéus, a contratada iniciou os serviços de limpeza e regularização dos taludes, realizando também escavações para a implantação do solo grampeado. Durante a execução destes serviços foi detectada em diversos pontos da encosta a presença de resíduos sólidos domiciliares, o que poderia comprometer diretamente a funcionalidade das estacas ou grampos que seriam ancorados em possíveis nichos de matéria orgânica não

detectada por sondagem no interior do talude, sendo este material de resistência insuficiente à tensão ou atrito do qual seria submetido. O fato da sondagem prévia realizada após a ordem de serviço não ter detectado a presença desta matéria orgânica se dá puramente por fator excepcional, ou seja, como as perfurações de sondagem são pontuais e possuem espaçamentos entre uma e outra relativamente distante como definem as normas técnicas, eventualmente entre algumas destas havia a presença de matéria orgânica em volume considerável para retrabalhos de projeto, o qual foi reelaborado sem qualquer ônus para a administração.

Acompanhando o início dos retrabalhos de projeto por conta do fator atípico supramencionado, mais especificamente a sondagem, houve um longo período de chuvas que atrapalhou o andamento dos serviços. Empenhando-se em preservar a integridade física da encosta com a colocação de lonas plásticas a fim de impermeabilizá-la e impedir novos deslizamentos, os quais ainda assim ocorreram em baixa escala, não representando risco, contudo, afetaram logicamente o projeto e quantitativos de planilha. Apesar das adversidades naturais imprevisíveis a nova sondagem foi realizada de forma mais específica, com mais perfurações e menor espaçamento, sendo suficiente para verificar a magnitude desta matéria orgânica no interior do talude, consequentemente a solução em solo grampeado foi adaptada para a real situação, outrora desconhecida por ambas às partes. Devido a estes fatos foi elaborada a segunda alteração qualitativa de serviços sem alteração de valor global, reiterando, sem demais ônus para a administração.

Na segunda alteração de projeto a empresa propôs a alteração na planilha do serviço de solo grampeado com face em concreto por solo grampeado com cobertura vegetal ou verde, que consiste nas mesmas características mecânicas, técnicas e econômicas. Posteriormente foi verificada uma inconsistência na memória de cálculo do movimento de terra apresentada pela empresa. A Prefeitura Municipal de Ilhéus visando à estética comum de obras de contenção do tipo solo grampeado com a cobertura em concreto projetado, o bem estar social e sensação de segurança por parte dos habitantes locais visualizando a contenção em si (o que não seria possível com a cobertura vegetal ou verde), prezando pela transparência e correta aplicação do Erário, optou por manter a cobertura em concreto projetado e readequar os serviços de movimento de terra após a correção da inconsistência, gerando a terceira planilha de alteração qualitativa de serviços sem alteração de valor global, novamente sem ônus para a administração.

*Não bastasse, o presente relatório aponta que foi realizada a substituição total do serviço de cortina atirantada pelo de solo grampeado por parte da Prefeitura, **porém o item cortina atirantada em momento algum fora excluído completamente do contrato, logo não houve óbice algum à competitividade do certame tendo em vista que este fora licitado contendo lote único**, portanto empresas especializadas apenas em solo grampeado não possuintes de atestados de execução de cortina atirantada, ainda assim, seriam inabilitadas.*

Diante do exposto informamos as relações entre Cortina Atirantada e Solo Grampeado nos aspectos econômico, mecânico, técnico, operacional, social e ambiental:

Por conta da tipologia do solo local requerer maior inclinação e robustez para a implantação da Cortina Atirantada isto implica diretamente em acréscimos de itens não previstos a fim de suplementar o serviço de cortina atirantada, onerando ainda mais o orçamento em questão, sendo assim o solo grampeado a melhor alternativa econômica, preservando o Erário e proporcionando vantajosidade à administração.

Para a implantação da cortina atirantada haveria diversos cortes no talude, gerando grande movimentação de terra e possivelmente impactando nas fundações das casas do entorno, a fim de se obter a inclinação aproximada de 90° considerada ideal para este tipo de contenção a qual trabalha com tensões maiores em sua face de concreto e em seus tirantes ancorados no talude. O Solo Grampeado trabalha com tensão e inclinação menores que a solução anterior, acima do ângulo de estabilidade natural dos tipos de solo em que esta pode ser implantada e abaixo do ângulo de inclinação da Cortina Atirantada. Apesar das diferenças entre os dois tipos de contenção, ambas possuem superfície protetora, proteção contra corrosão interna das armaduras, considerável resistência à erosão e grande durabilidade.

O Art. 18 da Lei nº 12.462/2011, em seu §1º identifica que o critério de julgamento será levado em consideração segundo parâmetros objetivos do edital de modo que o objeto licitado não se encontra inserido nas hipóteses normativas do inciso I e II do § 1º do Art. 20 da lei de regência. No mais, o regime adotado encontra-se respaldado no Decreto Municipal nº 011/2015 (anexo II) e Decreto Federal nº 7581/2011.”

Análise do Controle Interno

Na sua resposta a esta Controladoria, a Prefeitura Municipal de Ilhéus apresentou um relato das dificuldades encontradas e conclusões alcançadas a partir da tentativa de implementação do objeto licitado. Discorreu sobre a inerente premência para implantação das estruturas de contenção, já que o seu atraso poderia repercutir em maiores riscos para a população habitante dos locais beneficiados e logradouros circunvizinhos.

Contudo, mesmo com a construção de uma útil e necessária narrativa, a Prefeitura Municipal de Ilhéus não apresentou documentos que refutassem os fatos apontados pela CGU nesta constatação, na qual foi destacada a falta de elementos que pudessem caracterizar a estética do empreendimento e a ausência de aderência entre as planilhas técnicas entre licitação e objeto efetivamente construído.

Assim, a licitação foi realizada sem atendimento do item ‘c’, do § 2º, do Art. 9º do RDC, para o qual a Prefeitura Municipal não encaminhou nenhum documento nesta resposta como forma retorquir o entendimento desta CGU.

Mesmo informando que é dever da Administração “a definição dos melhores métodos construtivos que ensejará a realização dos projetos básico e executivo da obra”, tal busca não autoriza o gestor a flexibilizar a lei e realizar licitações sem os elementos mínimos necessários de acordo com a modalidade utilizada, no caso o RDC, que já é uma espécie evoluída na forma de contratar da Administração, caso se adote como referência a rigidez das modalidades pré-existentis (Concorrência e Tomada de Preços, por exemplo).

No que tem pertinência com o risco à vida, a CGU reconhece que a possibilidade real de perdas de vidas humanas deve ser adotada como critério fundamental e basilar para a condução do processo. Contudo, observa-se que o tempo decorrido entre o Decreto que institui situação de emergência no município (28 de novembro de 2013) e a licitação (25 de setembro de 2015) foi de mais de um ano, não sendo plausível admitir que a Prefeitura não tenha tido tempo suficiente para desenvolver um conjunto mínimo de informações para

definir condições geométricas da solução escolhida dentro de condições aceitáveis e desejáveis de solidez, segurança e durabilidade.

A alteração significativa da solução implementada, em relação ao licitado, demonstra que havia pouco conhecimento e falta de convicção da Prefeitura em todo o processo. Um exemplo disso é de que as sondagens supostamente realizadas antes da licitação foram em número insuficiente, já que o conhecimento relacionado à presença de matéria orgânica no local foi procedido apenas após a licitação. Além disso, foi alegado que a inclinação natural das encostas foi utilizada como critério para definição da solução, sendo que a inclinação das encostas era um dos elementos mais consolidados do processo antes da licitação. Logo, um estudo simplificado por parte de um especialista, lastreado por um parecer, ajudaria a definir razoavelmente a solução adotada.

Por fim, registra-se que a alteração de planilha contratual por meio de instrumento que não seja o Aditivo é considerada irregular, pois o objeto contratual não poderia ser ajustado, já que se tratava de contratação do tipo ‘integrada’.

2.1.2. Restrição à competitividade no RDC nº 01/2015.

Fato

Foi observada restrição à competitividade no edital da licitação RDC nº 01/2015, relacionado à contratação de empresa para elaboração de projeto básico e execução das obras de estabilização e consolidação de encosta no Alto da Tapera (localidades: Avenida Itabuna e rua Bela Vista). Lançado em 23 de setembro de 2015, com julgamento das propostas marcado para o dia 15 de outubro de 2015, o certame consagrou vencedora a empresa MS Construtora Ltda., com uma proposta de R\$3.561.274,77 (após negociação de preços procedida pela comissão).

Os itens contidos no edital considerados restritivos à ampla participação, contrariando o alcance da melhor proposta por parte da Administração, são os que seguem:

1 – Capacitação Técnico-Operacional

O item 19.4.2 do Edital determina que as empresas postulantes à licitação deverão apresentar “*Atestado ou Certidão, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da Licitante, comprovando que a empresa licitante tenha executado obras NAS MESMAS CARACTERÍSTICAS E QUANTIDADES COM O OBJETO DA PRESENTE LICITAÇÃO. Diante da complexidade dos serviços a serem realizados, o(s) atestado(s) devem comprovar a realização de serviços com as seguintes características mínimas (parcelas relevantes):*”

	<i>SERVIÇO</i>
<i>1</i>	<i>PROJETO DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS</i>
<i>2</i>	<i>TERRAPLANAGEM</i>
<i>3</i>	<i>PROTEÇÃO EM TIRANTES</i>
<i>4</i>	<i>MURO DE ARRIMO</i>

5	<i>DRENAGEM TIPO CALHA</i>
6	<i>PERFURAÇÃO EM SOLO</i>
7	<i>LIMPEZA DE TALUDE</i>
8	<i>PROTEÇÃO CONTRA CORROSÃO DE TIRANTES</i>
9	<i>PLANTIO DE GRAMA</i>
10	<i>CONCRETO PROJETADO</i>

(...)”

Realizando uma análise do solicitado pela Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA face à luz do que propõe a jurisprudência, pode-se observar que o Edital exorbitou o que poderia ser efetivamente exigido a título de capacitação técnico-operacional.

Assim, alguns quantitativos dos serviços arrolados no quadro anterior são impossíveis de serem levantados diretamente a partir da verificação da planilha orçamentária da obra. Dessa maneira, os serviços ‘Proteção em Tirantes’, ‘Perfuração em Solo’, ‘Proteção contra corrosão em tirantes’ e ‘Concreto Projetado’, apesar de serem ligados à execução da Cortina Atirantada, não têm os seus quantitativos explícitos no orçamento da obra, causando confusão no desenvolvimento da proposta por parte de outros participantes e ensejando contundente lapso de regras do edital.

No caso do edital presentemente analisado, não existe uma correspondência direta entre os serviços definidos no item 19.4.2 do Edital e os serviços da planilha orçamentária, já que o primeiro arrola os elementos solicitados por grupos de serviços, sendo que a planilha orçamentária é mais detalhada, com a descrição mais específica dos serviços. Além disso, as planilhas de obras registradas geralmente são desenvolvidas por serviços, e não por grupos de serviços, o que faz com que atestados apresentados por empresas possam parecer a princípio inservíveis, por suposta ausência de conexão literal entre as diversas denominações possíveis para serviços e/ou grupos de serviços de engenharia.

Deve ser acrescentado ao raciocínio ora desenvolvido o fato de que elementos sem valor significativo foram solicitados, tal como a ‘Drenagem tipo calha’ (menos de 3% do valor do contrato). Tal fato contraria a Súmula nº 263/2011 do Tribunal de Contas da União – TCU, que estabelece: *“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”*.

Além disso, ao exigir a execução dos serviços supracitados nas mesmas quantidades previstas para o objeto da licitação, o gestor novamente contraria disposição do TCU, que determina, em relação à fixação dos quantitativos mínimos já executados, não estabelecer percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados (Acórdãos TCU 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, todos do Plenário).

O presente dispositivo restritivo à participação de outros concorrentes por meio da imposição de regras não amparadas em jurisprudência aplicável, e inseridas no item 19.4.2 do Edital, deve ser analisado em conjunto com mais dois elementos. O primeiro é o fato de que apenas duas empresas apresentaram propostas ao certame, o que seria consequência

mensurável dos efeitos causados pela restrição (juntamente com os itens 2 e 3 da presente constatação). Com relação ao segundo elemento, este diz respeito à coincidência existente entre os 10 serviços arrolados no item 19.4.2 e os 10 serviços apresentados pela empresa M S Construtora nos seus dois atestados apresentados para atendimento ao presente item. Sobre os dois atestados em tela, não podem ser considerados documentos oficiais, uma vez que não apresentam vinculação a qualquer Certidão de Acervo Técnico emitida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU.

2 – Capacitação Técnico-Profissional

Determina o item 19.4.3 do Edital que *“a licitante deverá também comprovar que possui em seu quadro permanente, na data da realização do certame, profissional(is) de nível superior, ou outro(s), reconhecido(s) pelo CREA/CAU detentor de atestado(s) e/ou registro(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA e/ou CAU, acompanhada(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT) expedida(s) por estes Conselhos, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado obras NAS MESMAS CARACTERÍSTICAS E QUANTIDADES COM O OBJETO DA PRESENTE LICITAÇÃO.”*

Ocorre que não é possível proceder exigência tão genérica e restritiva no edital de licitação, uma vez que, conforme Art. 30, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/1993, somente os serviços de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação podem ser adotados como critério para determinação da capacidade técnico-profissional da licitante. Além disso, o mesmo dispositivo veda, na fixação dessas parcelas, o estabelecimento de quantidades mínimas, entretanto o gestor exige atestado de execução dos serviços nas mesmas quantidades previstas para o objeto da licitação.

Dessa maneira, entende-se que pela essência eminentemente genérica deste dispositivo do Edital, a partir do qual não há clareza dos serviços tomados como parâmetros para a eliminação de empresas, a comissão poder-se-ia utilizar de qualquer serviço da licitação, por mais insignificante tecnicamente e irrelevante financeiramente que seja, para excluir empresas do processo licitatório e criar mais óbices à continuidade da participação de empresas na licitação. Ressalvando que a licitação ora em análise teve apenas dois participantes e que é praticamente impossível uma empresa possuir todos os quantitativos do edital, como forma de atender a esta cláusula excessivamente genérica e restritiva, e que efetivamente não foi cumprida nem pela empresa vencedora do certame, conforme descrito em outro ponto deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“Destaca-se, o registro contido neste item que relata a proposta vencedora de R\$ 3.561.274,77 após negociação de preços procedida pela comissão. É importante salientar que o preço básico da licitação era de R\$ 5.075.499,31, com base nos parâmetros SINAP/SICRO e a proposta inicial da M.S. Construtora de R\$ 4.001.442,02, ou seja, a referida negociação procedida pela comissão gerou uma economia de R\$ 440.167,25 ao

Erário. Note-se que o preço inicial da M.S. Construtora Comércio e Locadora Ltda-ME, foi 21,16% menor que o preço básico. Portanto, nada impedia a administração de homologar a proposta apresentada, mas, no sentido de zelar pela economicidade, a Comissão Permanente de Licitação exigiu a redução do valor aos patamares da outra proposta desclassificada, gerando a economia acima citada.

2.1. Capacitação Técnico-Operacional

“Item 19.4.2 (...)

Quanto ao Atestado de Capacidade Técnica, há entendimento do TCU, que é vedado a sua apresentação, justamente por configuração de falta de competitividade no certame. TCU: Acórdão nº 1.983/2014-Plenário; Acórdão nº 1.231/2012-Plenário e Acórdão nº 1.890/2006-Plenário.

2.2. Capacitação Técnico-Operacional

“Item 19.4.3 (...)

*Quanto à capacidade Técnica Profissional em que pese à redação do item 19.4.3, “NAS MESMAS CARACTERÍSTICAS E QUANTIDADES COM O OBJETO DA PRESENTE LICITAÇÃO” refere-se aos itens de relevância, porém o termo QUANTIDADES trata-se de erro material, devido a não apresentação de quantitativos nos itens de relevância do Edital. Sendo que não há prejuízo a competitividade para que os licitantes entendam as exigências da expertise técnica de cada profissional. Vale ressaltar que os serviços elencados são facilmente levantados e devidamente atestados. A Comissão de Licitação, através da Assessoria Técnica, habilitou a outra concorrente considerando os atestados apresentados com as características técnicas solicitadas, mesmo que de forma indireta. Por si só, isso demonstra a lisura do processo. Ademais, **17 (dezessete) interessados baixaram o Edital de Licitação e nenhum deles impugnou o referido Edital.** Certamente, isso ocorreria caso, as exigências editalícias os prejudicassem.”*

2.3. Vistoria Técnica Obrigatória

“Item 19.4.5 (...)

*Com relação a item 19.4.5 exigindo a Visita Técnica para avaliação dos serviços in loco pelos licitantes que participariam do certame, vale destacar que existe também a opção do licitante em apresentar Declaração Específica, não observada pelos Auditores, (letra f) cujo modelo **anexo XVII** consta do Edital.*

Análise do Controle Interno

A análise das considerações feitas pela Prefeitura Municipal de Ilhéus seguirá a mesma ordem adotada originalmente pela constatação:

1 – Capacitação Técnico-Operacional

A Prefeitura de Ilhéus apresentou texto de difícil compreensão, a partir do qual discorre que há entendimentos do TCU vedando a apresentação de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional, sendo que os acórdãos citados pela própria Prefeitura no seu texto dizem respeito ao impedimento que certos editais promovem a fim de que não ocorram somatórios entre os serviços abordados nos atestados.

Não houve argumentação da Prefeitura no que diz respeito aos pontos que no entendimento da CGU criaram diminuição da competitividade do certame, quais sejam a exigência de quantitativo de serviços na mesma proporção da licitação, a exigência de serviços pouco representativos e o estabelecimento de serviços não descritos diretamente na planilha orçamentária da obra.

2 – Capacitação Técnico-Profissional

A Prefeitura Municipal de Ilhéus confirmou o equívoco presente no Edital, que exige dos licitantes as mesmas quantidades da planilha orçamentária da obra.

Citou que 17 empresas tiveram acesso o Edital, e que nenhuma teria impugnado a licitação. Todavia, entendemos que a licitação apresenta um nível de participação muito baixo (menos de 10% das empresas participaram), já que apenas duas empresas apresentaram proposta. Tal nível de participação é mais uma característica da perda de competitividade do certame, por conta de todas as questões discorridas na presente ação de controle.

Sobre o conteúdo excessivamente genérico do item 19.4.3 do Edital, a Prefeitura não esclareceu por qual motivo não detalhou quais serviços seriam adotados como crivo para a continuidade da participação das empresas no RDC, e nem por que não houve a preocupação em se estabelecer numericamente a quantidade destes serviços.

3 – Vistoria Técnica Obrigatória

A justificativa apresentada pelo gestor esclareceu o questionamento relativo a este item, o qual foi excluído do Relatório.

2.1.3. Favorecimento à empresa MS Construtora no RDC nº 01/2015.

Fato

Constatou-se favorecimento à empresa MS Construtora Ltda. durante o julgamento das propostas decorrentes da licitação RDC nº 01/2015, certame realizado para a contratação de empresa para elaboração de projeto básico e execução das obras de estabilização e consolidação de encosta no Alto da Tapera (localidades: Avenida Itabuna e rua Bela Vista),

no município de Ilhéus/BA. Os fatos abaixo descritos elucidam os favorecimentos observados.

A – Índices contábeis (Habilitação Econômico-Financeira)

O item 19.3 do Edital de licitação define os documentos a serem apresentados a título de ‘Qualificação Econômico-Financeira’, dentre eles, índices contábeis para demonstração da boa situação financeira, além de outros documentos e informações.

O sub-item b.3 (do item 19.3) especifica quais índices contábeis seriam apresentados pelas empresas postulantes à obra. Foram adotados índices usuais, como os de Liquidez Geral (ILG), Solvência Geral (ISG) e Liquidez Corrente (ILC), devendo ser considerados aptos pela comissão de licitação quando apresentarem quocientes maiores que 1,0.

A empresa MS Construtora apresentou à Comissão de Licitação os seguintes itens:

- ILG (Índice de Liquidez Geral) = 1,12
- ISG (Índice de Solvência Geral) = 3,03
- ILC (Índice de Liquidez Corrente) = 1,12

Contudo, a análise dos balanços patrimoniais e das memórias de cálculo dos índices ILG e ILC denotam que não seria possível a empresa MS Construtora apresentar quocientes superiores a um (1,0) nestes dois indicadores, o que seria motivo suficiente para a não habilitação da empresa na licitação, consoante regras editalícias.

O Balanço Patrimonial da empresa em 31 de dezembro de 2014 apresenta os principais grupos patrimoniais com os seguintes montantes:

- Ativo Circulante = R\$267.670,13
- Ativo Não Circulante (Realizável a Longo Prazo) = R\$0,00
- Passivo Circulante = R\$300.299,11
- Passivo Não Circulante = R\$0,00

Isto faz com que tanto o ILG (Ativo Circulante+Realizável a Longo Prazo/Passivo Circulante+Passivo Não Circulante) quanto o ILC (Ativo Circulante/Passivo Circulante) sejam iguais a 0,89 (R\$267.670,13/R\$300.299,11), tornando a empresa inapta a continuar na licitação.

Depreende-se então que a empresa apresentou informação falsa, suportada por memória de cálculo incorreta. Mesmo assim, a entidade colegiada que dirigiu o processo não observou as incorreções existentes, resultando em favorecimento à empresa.

B – Certidões de Acervo Técnico (Capacitação Técnico-Profissional)

Estabelece o item 19.4.3 do Edital: “a licitante deverá também comprovar que possui em seu quadro permanente, na data da realização do certame, profissional(is) de nível superior, ou outro(s), reconhecido(s) pelo CREA/CAU detentor de atestado(s) e/ou registro(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA e/ou CAU, acompanhada(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT) expedida(s) por estes Conselhos, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado obras NAS

MESMAS CARACTERÍSTICAS E QUANTIDADES COM O OBJETO DA PRESENTE LICITAÇÃO.”

Ocorre que a empresa vencedora da licitação não apresentou atestados de execução de serviços que demonstrassem a experiência de seus profissionais em serviços essenciais à realização do projeto em quantidades compatíveis com o exigido na licitação, o que ensejaria na inabilitação da empresa também neste aspecto.

Considerando-se que Muro de Arrimo (5,77%) e Cortina Atirantada (39,44% do valor da obra) seriam os serviços de maior significância técnica e relevância financeira do empreendimento, não obstante o edital ser categoricamente omissivo neste ponto, pode-se concluir, a partir da análise da documentação apresentada, que a empresa não apresentou atestados de capacidade técnico-operacional que igualassem as quantidades especificadas no edital, quais sejam 650 m³ para Muro de Arrimo e 1.060 m³ para Cortina Atirantada.

Assim, para o Muro de Arrimo (item 11.2 da planilha orçamentária), a empresa MS apresentou atestados de seus profissionais comprovando uma experiência pretérita de 98 m³ (50+48), ou seja, aproximadamente 15% do que poderia ser considerado “mesma quantidade” do objeto da licitação. Já para a Cortina Atirantada (itens 3.1 e 11.1), comprovou a experiência prévia com 170 m³ (45+98+27), ou seja, 20% do volume licitado neste serviço.

Entende-se, portanto, que a empresa deveria ser inabilitada por não atender as regras do edital também no quesito Capacitação Técnico-Profissional, em atendimento ao Princípio da Vinculação do Instrumento Convocatório. A flexibilização do entendimento deste item por parte da Comissão de Licitação repercutiu em conduta que favoreceu a empresa MS Construtora. Além disso, corrobora a característica restritiva do item 19.4.3, já apontada neste Relatório, que limitou a participação de possíveis interessados no certame, e que sequer a empresa vencedora teria condições de atender, se não fosse ignorada pela Comissão de Licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“A. Índices contábeis (Habilitação Econômico-Financeira).

“(…”

Art. 31 Inciso I § 5º Lei 8.666/93.

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios,

podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação...

Os padrões objetivos para contabilização de índices contábeis que indicam a licitante vencedora seguiram a legislação de regência, não competindo a Comissão de Licitação a investidura de Auditoria Técnica Contábil dos Balanços apresentados pela empresa, até porque refoge a norma supracitada.

Não houve nenhum tipo de denuncia ou manifestação com referência à saúde financeira da empresa.

<i>B. Certidões de Acervo Técnico (Capacitação Técnico-Profissional).</i>
--

“(..."

Como exposto em resposta ao subitem 2.2 do presente documento, a expressão grifada na seguinte redação do item 19.4.3 do Edital “NAS MESMAS CARACTERÍSTICAS E QUANTIDADES COM O OBJETO DA PRESENTE LICITAÇÃO” trata-se de erro material, devido a não apresentação de quantitativos nos itens de relevância do Edital. Ademais, o próprio Art. 30 § 1º, Inciso I, veda a exigência de “quantidade mínima”, o que põe por terra qualquer ilação de irregularidade.”

Análise do Controle Interno

A análise das considerações feitas pela Prefeitura Municipal de Ilhéus seguirá a mesma ordem adotada originalmente pela constatação:

A – Índices contábeis (Habilitação Econômico-Financeira)

A Prefeitura Municipal de Ilhéus não justificou o motivo pelo qual uma empresa que não apresentou os índices contábeis para prosseguir na licitação venceu o processo licitatório. Da mesma forma, não suportou a incorreta memória de cálculo apresentada pela empresa M S Construtora para apresentação dos índices.

B – Certidões de Acervo Técnico (Capacitação Técnico-Profissional)

A Prefeitura Municipal de Ilhéus apresentou justificativa incompleta, não demonstrando porque a empresa M S Construtora foi habilitada no processo tendo apresentado quantidades insuficientes para qualificação no quesito Capacitação Técnico-Profissional. Entende-se que, pelo Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, a empresa somente poderia ser

habilitada no processo caso apresentasse certidões de acervo técnico que equiparassem sua experiência com os serviços previstos na planilha, nos aspectos quantitativo e qualitativo, o que não ocorreu.

2.1.4. Subcontratação ilegal no contrato administrativo relacionado ao RDC nº 01/2015.

Fato

As visitas técnicas desta Controladoria-Geral da União – CGU (procedidas nos dias 24, 25 e 26 de agosto de 2016) às obras de construção de encostas na Avenida Itabuna e Rua Bela Vista elucidaram que a fração da obra relacionada à execução de solo grampeado não tem sido empreendidas pela empresa MS Construtora, vencedora do certame RDC 01/2015.

Dessa maneira, a programação visual do empreendimento informa que a empresa Concreta Tecnologia em Engenharia Ltda., CNPJ nº 15.231.897/0001-31, tem sido a responsável pela execução do solo grampeado nas obras da Avenida Itabuna.

No que concerne à presença de funcionários, as duas obras apresentaram equipes de trabalho da empresa Concreta, que executavam solo grampeado na Avenida Itabuna e cimbramento na Rua Bela Vista. Foi observada também a presença de Engenheiro da empresa Concreta durante a visita técnica da CGU realizada no dia 24 de agosto de 2016, o que se converte em mais uma evidência de subcontratação de trechos da obra por parte da empresa MS.

Além do solo grampeado, o projeto da obra também foi elaborado pela empresa Concreta.

Através das ‘Solicitações de Fiscalização’ nºs 17 e 22, foi solicitado junto à Prefeitura de Ilhéus o Termo de Subcontratação em que a empresa MS avença a relação com a Concreta.

Em resposta, a Prefeitura encaminhou um subcontrato no qual a empresa MS Construções transferiu à empresa CLS Locações e Serviços Ltda., CNPJ nº 04.663.173/0001-40, a responsabilidade pela elaboração de projetos, realização de estudos e implementação da contenção na Avenida Itabuna em Ilhéus. Este primeiro contrato foi subscrito em 06 de janeiro de 2016.

Já a relação com a Concreta não é com a empresa MS, mas sim com a empresa MLS, segundo carta-proposta de 05 de maio de 2016 direcionada pela empresa Concreta à MLS, na qual são ofertados serviços para implementação de solução de engenharia para estabilização da encosta situada na Avenida Itabuna.

Os fatos apontados apresentam irregularidades, tendo em vista a subcontratação feita pela empresa subcontratada, procedimento este sem qualquer respaldo legal.

Acerca da subcontratação, a jurisprudência do TCU alerta para a necessidade de dispor adequadamente sobre essa possibilidade no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdãos 2.625/2008 e 265/2010, todos

do Plenário). O edital do RDC, no seu anexo X, cláusula décima segunda, subcláusula primeira, inciso 'k', estabelece que é caso de rescisão a subcontratação não autorizada.

Além disso, constatou-se a subcontratação da principal parcela do objeto, contrariando decisões recentes da Corte de Contas, conforme trecho do livro “Obras Públicas – Comentários à Jurisprudência do TCU”, Editora Fórum, 2012, p. 513:

“O TCU, diante desse contexto, tem, em decisões recentes, avaliado que se deve evitar a subcontratação do principal do objeto, esse entendido como a fração da obra para a qual foram exigidos atestados de capacidade técnico-operacional às licitantes. Caso estritamente necessário, pelas características do empreendimento e desde que devidamente demonstrado a imprescindibilidade da exigência de atestados dessa fração da obra, pela especificidade de determinado serviço técnico e materialmente relevante, deve-se certificar de meios que atestem o “saber fazer” também da subcontratada, para garantia a priori da qualidade do produto a ser entregue.

Essas regras e exigências – que devem ser as mesmas das dispostas na licitação para a contratada original na licitação para aquela fração do objeto – devem estar claras no edital do certame.”

O texto acima evidencia que somente em condições excepcionais poderia haver a subcontratação da principal parcela da obra, entretanto o subcontratado precisa demonstrar capacidade técnica ao menos igual à do contratado para executar aquela parcela. Porém, não há evidência de que a empresa contratada (MS Construtora) tenha apresentado essa documentação da empresa subcontratada (CLS) à Prefeitura de Ilhéus, e muito menos que tenha havido aprovação por parte desta última.

Não bastassem as irregularidades supracitadas, a subcontratada CLS realizou outra subcontratação com a Concreta, de parcela essencial da obra, o que não encontra qualquer respaldo legal. Ou seja, a situação de fato encontrada evidencia que tanto a contratada MS como a primeira subcontratada CLS não demonstraram ter capacidade técnica para executar a obra, uma vez que sua parcela principal foi entregue para uma terceira empresa realizar.

Do exposto, evidencia-se a subcontratação ilegal da obra às empresas CLS e Concreta, com completo conhecimento e anuência informal por parte da Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“A subcontratação é permitida pelo contrato em questão, mediante expressa autorização pela administração, sujeito a pena de rescisão contratual caso seja descumprida a exigência de prestar informações prévias sobre o caso em questão, conforme previsto na Décima Segunda Cláusula, Subcláusula Primeira “k”.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Ilhéus não apresentou qualquer documentação que tornasse evidente a legalidade e regularidade das operações de subcontratação realizadas entre M S Construtora, CLS Locações e Concreta Tecnologia.

2.1.5. Estabelecimento de forma imprecisa do percentual de ISS no BDI.

Fato

Em 15 de outubro de 2015 a empresa M S Construtora Comércio e Locadora Ltda. (CNPJ nº 13.831.987/0001-38) apresentou proposta de preços em sede do processo licitatório RDC (Regime de Contratação Diferenciado) nº 01/2015, certame promovido pela Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA objetivando contratar empresa para elaboração de projeto básico e execução das obras de estabilização e consolidação de encosta no Alto da Tapera (localidades: Avenida Itabuna e rua Bela Vista).

Apesar de não ter ofertado originalmente o menor preço, a empresa M S Construtora foi consagrada campeã e posteriormente contratada pelo valor de R\$3.561.274,77, após negociação de preços com a Comissão de Licitação visando a redução do valor anteriormente ofertado. A única concorrente da empresa MS no certame foi a empresa Lua Branca Intermediação e Agenciamento de Serviços (CNPJ nº 10.681.759/0001-30), desclassificada por deficiências observadas pela Comissão de Licitação na sua proposta de preços.

Na análise da taxa agregada de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI apresentada pela empresa MS Construtora junto com sua proposta de preços, foi verificado que o seu percentual alcança 25%, com presença indevida de percentual integral da taxa de Imposto Sobre Serviços – ISS (valor da nota fiscal adotado integralmente na base de cálculo do imposto), ou 5%, causando prejuízos à Administração, já que a própria Prefeitura de Ilhéus tem utilizado bases de cálculo reduzidas para cálculo do ISS a recolher por valor faturado (valor total da nota fiscal deduzido do valor estimado dos materiais utilizados).

Dessa forma, o percentual de 5% apresentado pela empresa contratada na sua taxa de BDI não encontra amparo fático, uma vez que os pagamentos observados à empresa demonstram que as bases de cálculo para recolhimento do imposto resultam em alíquotas efetivas de ISS que vão de 2,79 a 3,87% sobre o valor total faturado, e não os alegados 5%.

O quadro a seguir demonstra os prejuízos decorrentes da implementação de taxa de ISS no BDI em percentual destoante do efetivamente suportado pela empresa contratada:

Rubrica do BDI	Nº da Medição	Valor (R\$)	Percentual efetivamente praticado na retenção do tributo	Percentual Utilizado no BDI	Prejuízo (R\$)
ISS	01	821.530,87	3,87%	5%	9.283,30
	02	237.319,01	2,79%	5%	5.244,75
	03	495.335,67	2,79%	5%	11.794,98
TOTAL do prejuízo já realizado por meio das 3 primeiras medições (R\$)					26.323,03

R\$26.323,03 é o valor indevidamente incluído nas 3 primeiras medições do empreendimento, devendo tal montante ser compensado nas futuras medições para posterior reversão em bens e serviços previstos no contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“Esclareça-se que a referida pessoa jurídica é optante do simples nacional, desde 01/01/2009, conforme documento, (anexos III e IV).

No que se refere ao ISS devido sobre a operação de responsabilidade do tomador (Art. 3º e §2º do Art. 6º da LC nº 116/2003), o prestador deverá informar na nota fiscal de serviço o percentual do imposto devido de acordo com a faixa de enquadramento no simples nacional, sob pena de sofrer retenção de acordo com a alíquota do município do tomador. E a retenção na fonte de ISS das microempresas ou das empresas de pequeno porte optantes pelo simples nacional deve observar as alíquotas aplicáveis na retenção na fonte informada no documento fiscal e corresponderá ao percentual de ISS previsto nos anexos III, IV, V ou VI da referida LC nº 147/2014, para faixa de receita bruta a que a microempresa ou empresa de pequeno porte estiver sujeita no mês anterior ao da prestação.

Diante do exposto, as retenções na fonte por parte dos tomadores, incluindo o município de Ilhéus, deverá observar o normativo acima estabelecido pela Lei Federal nº 147/2014 seguindo a alíquota informada pelo prestador, optante pelo simples nacional.”

Análise do Controle Interno

A presente constatação se baseia em mera comparação entre o percentual indicado pela empresa na sua taxa de BDI (5%), e os percentuais praticados pela Prefeitura na retenção do tributo de acordo com o indicado nas Notas Fiscais apresentadas pela empresa (discriminados na tabela da presente constatação). Assim, independentemente do regime adotado, houve a previsão para o recolhimento de um tributo em percentual incompatível com o que ocorreu na prática, provocando majoração desnecessária dos preços, uma vez que o percentual de ISS é elemento que compõe a formação final dos preços unitários dos serviços da obra.

Entende-se, dessa forma, que a Prefeitura Municipal de Ilhéus não apresentou documentação que modifique o originalmente concebido no texto da constatação.

2.1.6. Superfaturamento em serviço relacionado à construção de muro em bloco grauteado na Avenida Itabuna.

Fato

Foi observado pagamento indevido na construção da encosta localizada na Avenida Itabuna (Convênio SIAFI nº 685794). A afirmação tem como referência o último Boletim de Medição apresentado pela Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA (Boletim de Medição nº 03, com serviços faturados entre 01 de março e 30 de junho de 2016), projetos técnicos obtidos a partir da análise da licitação e dados coletados durante a realização de vistoria por esta CGU (entre 23 e 25 de agosto de 2016). Abaixo, quadro com os serviços cujos quantitativos levantados não possuem compatibilidade com os respectivos valores faturados:

Item	Descrição	Qtde Faturada	Qtde Medida	Preço Unitário (R\$)	Prejuízo (R\$)
3.4	Muro de Contenção em Bloco Grauteado	52,24 m³	1,58 m³	1.418,58	71.865,26
TOTAL (R\$)					71.865,26

Notas Explicativas:

1 - Muro de Contenção em Bloco Grauteado – Medido na data de 24 de agosto de 2016. A estrutura estava situada na extremidade direita do topo da encosta em solo grampeado construída na Avenida Itabuna. Os blocos apresentavam dimensões de 14x19x39cm.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

*“Durante a visita dessa CGU entre 23 e 25 de agosto de 2016, foi contestado o pagamento referente ao item “3.4 Muro de Contenção em Bloco Grauteado”. Informamos que na data em que este fora aferido, toda a infraestrutura (parte do muro sob o solo) já estava concluída e apenas um pequeno volume da contenção estava executado sobre infraestrutura existente. **Supõe-se que foi levado em consideração para efeito de cálculo apenas este pequeno volume sobre a infraestrutura.** Informamos que o serviço supracitado encontra-se concluído, conforme relatório fotográfico, (anexos V a IX), aproveitamos para informar que também segue, (anexos X a XVI) com as especificações complementares referentes ao mesmo serviço.”*

Análise do Controle Interno

A aferição do volume de serviços executados no item questionado se baseou nos projetos apresentados pela Prefeitura de Ilhéus, último Boletim de Medição (nº 03) e informações complementares obtidas no local. Assim, registra-se que o projeto não fazia previsão de qualquer parte do muro sob o solo e que tal informação sequer foi abordada na ocasião em que as visitas foram realizadas.

2.1.7. Superfaturamento em serviços de transporte nas obras relacionadas ao RDC nº 01/2015.

Fato

Foi observado pagamento indevido relacionado aos serviços de transporte durante os trabalhos de implementação das encostas localizadas na Avenida Itabuna e Rua Bela Vista (Convênio SIAFI nº 685794). A afirmação tem como referência a declaração do Secretário Municipal de Infraestrutura do município de Ilhéus/BA informando o local onde foi realizado o bota-fora, os volumes faturados e as composições dos serviços informados durante a licitação.

Dessa maneira, os serviços 10.4 ('Transporte local de caminhão basculante, 6 m³, rodovia pavimentada, DMT 10 Km') e 2.4 ('Transporte local de caminhão basculante, 6 m³, rodovia pavimentada, DMT 20 Km'), informam distâncias de transporte a partir da Avenida Itabuna e Rua Bela Vista, até o local informado de Bota-Fora, de 10 e 20 Km, respectivamente.

Ocorre que a distância apurada entre os locais de execução das obras e o ponto de destino final informado para o bota-fora, um terreno particular e murado no bairro do Savoia em Ilhéus (Coordenadas: S14°45.552' / W39°03.924'), é de aproximadamente 6 Km em relação à obra na Rua Bela Vista e 5 Km em relação à obra da Av. Itabuna, o que repercute em afirmar que os valores pagos nestes serviços foram desproporcionais aos serviços efetivamente prestados.

Os serviços ora questionados são indexados ao item SINAPI de código 72881 ('Transporte local com caminhão basculante 6 m³, rodovia pavimentada'), cujo custo unitário é de R\$1,13 m³xKm e o valor de faturamento é de R\$1,41 m³xKm (já incluso o BDI de 25%).

Dessa forma, baseado nas composições do SINAPI, os valores por m³ transportado seriam diferentes dos praticados pela Prefeitura Municipal de Ilhéus nos 3 Boletins de Medição até então gerados para fins de faturamento. Para o serviço 2.4, o valor do m³ transportado deveria ser de R\$7,05 (R\$1,41/m³xkm X 5 km), enquanto que para o serviço 10.4, R\$8,46 (R\$1,41/m³xkm X 6 km).

O quadro abaixo aborda os prejuízos gerados pelo faturamento incorreto dos serviços abordados nesta constatação:

Item	Descrição	Preço Original (R\$)	Preço Calculado CGU (R\$)	Quantitativo (m³)	Prejuízo (R\$)
2.4	Transporte local de caminhão basculante, 6 m³, rodovia pavimentada, DMT 20 Km	16,14	7,05	2.870,40	26.091,94
10.4	Transporte local de caminhão basculante, 6 m³, rodovia pavimentada, DMT 10 Km	16,14	8,46	5.308,80	40.771,58
TOTAL (R\$)					66.863,52

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“Após ordem de serviço emitida pela Prefeitura Municipal de Ilhéus, foi apresentado pela empresa que o local de descarte de material seria no Aterro Sanitário do Itariri, localizado

com a distância média de aproximadamente 20 km do local das obras. Durante a visita dessa CGU entre 23 e 25 de agosto de 2016, tomamos conhecimento ao mesmo tempo que o local de descarte de material foi modificado pela empresa, afetando assim o cálculo da distância média de transporte.

*Com base nos termos expostos por esta CGU, **informamos que será elaborada uma planilha de glosa de quantitativos/valores contratuais** a fim de sanar a presente inconsistência em torno do transporte de material para descarte.”*

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Ilhéus reconheceu os fatos apontados, se comprometendo em adotar medidas para a sua tempestiva regularização.

2.1.8. Conflito de informações relacionadas à movimentação bancária do convênio.

Fato

A análise da movimentação bancária relacionada aos recursos do Convênio SIAFI nº 685791 (Ações para reconstrução de danos na Avenida Itabuna e Rua Bela Vista, em Ilhéus/BA) demonstrou que não existe congruência de informações entre a movimentação financeira apresentada no extrato da conta corrente nº 65.917-7 (conta corrente específica, lotada no Banco do Brasil), ag. nº 19-1, e os comprovantes apresentados nos processos de pagamento das três medições apresentadas.

Assim, dois dos processos de pagamento apresentam cópias de Transferências Eletrônicas Disponíveis – TEDs como comprovantes dos recursos transferidos aos prestadores dos serviços, sendo que os extratos bancários fornecidos pela própria Prefeitura demonstram que os valores foram utilizados através de operações com uso de cheque. A falta de compatibilidade entre as informações não permite concluir que as transações ocorreram nas formas informadas no processo de pagamento, inviabilizando a identificação dos beneficiários finais das transações.

Abaixo, segue quadro com as movimentações questionadas:

Data	Descrição do Pagamento	Valor Líquido (R\$)	Tipo de comprovante apresentado pela Prefeitura de Ilhéus	Descrição do Pagamento no extrato bancário
24/03/2016	Boletim de Medição nº 01	753.590,27	TED	Cheque
31/05/2016	Boletim de Medição nº 02	216.695,99	Não apresentado	Cheque
22/07/2016	Boletim de Medição nº 03	495.335,67	TED	Cheque

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 18, de 01 de setembro de 2016, foram solicitados ao Banco do Brasil dados complementares sobre as transações arroladas acima, reiterada por

meio do Ofício nº 16.255/2016/GAB/CGU-Regional/BA/CGU/PR, de 22 de setembro de 2016. Todavia, até então o pleito não foi atendido.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

*“De acordo com a informação da Secretaria Municipal da Fazenda de Ilhéus, os pagamentos efetuados à empresa M.S. Construtora Comércio e Locadora LTDA, **foram efetuados através de cheques emitidos à empresa, e encaminhados por TED diretamente na boca do caixa através do Banco do Brasil S/A, com tarifa descontada do credor conforme cópias dos comprovantes, (anexo XVII a XX).**”*

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Ilhéus não encaminhou documentos que permitam a reformar o entendimento da CGU com relação às irregularidades encontradas. Os documentos bancários encaminhados foram os mesmos TED disponibilizados nos processos de pagamento, sendo que não houve a apresentação das cópias de cheques necessárias para aferição das inconsistências encontradas.

2.1.9. Inexistência de seguro-garantia da obra.

Fato

A Cláusula Nona do contrato administrativo assinado entre MS Construtora e Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA (elaboração de projeto básico e execução das obras de estabilização e consolidação de encosta no Alto da Tapera) prescreve a necessidade de recolhimento de garantia da execução contratual, no valor de 5% do montante global do contrato, em dinheiro.

Instada a apresentar o comprovante de seguro garantia da obra, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 06, de 11 de agosto de 2016, a Prefeitura de Ilhéus apresentou Apólice de Seguro, e não comprovante de recolhimento de caução em dinheiro, descumprindo a cláusula nona do contrato. Ainda assim, a apólice apresentada não arrola como Tomador do Seguro a empresa M S Construtora (CNPJ nº 13.831.987/0001-38), mas sim a empresa Construtora M S (CNPJ nº 11.309.249/0001-08), entidade sediada no município de Poço Verde/SE e sem relação aparente com a empresa M S Construtora, efetiva contratada da Prefeitura Municipal de Ilhéus.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado em 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“Em que pese à previsão da cláusula 9ª do contrato em questão, não há efetivo prejuízo para o certame em relação ao atendimento da regra de caução tendo em vista a aplicação do Art. 56 da lei de regência que prerroga condições alternativas de garantia contratual sendo neste particular atendida pela empresa à opção de seguro garantia.

Informa-se que, a partir do conhecimento das divergências apontadas pela Fiscalização quanto à apresentação do nome do Tomador na apólice, esta Secretaria notificou a empresa M.S. Construtora Comércio e Locadora Ltda – ME, para apresentar a correção o que foi atendido, conforme documentos, (anexos XXI e XXII).”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Ilhéus reconheceu a divergência apresentada pela equipe de fiscalização. Com relação aos documentos anexados à resposta, estes estão ilegíveis em diversos pontos, sendo impossível a atestação dos documentos como suficientes para dirimir a lacuna apontada na constatação.

2.1.10. Atraso na execução das obras.

Fato

O certame licitatório RDC nº 01/2015 foi realizado como forma de contratar empresa de engenharia para elaboração de projeto básico e execução das obras de estabilização e consolidação de encosta no Alto da Tapera (localidades: Avenida Itabuna e rua Bela Vista), em Ilhéus/BA. Foi declarada vencedora do certame a empresa MS Construtora e Comércio Ltda. (CNPJ nº 13.831.987/0001-38).

Tendo apresentado a proposta em 29 de outubro de 2015, o contrato entre Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA e empresa MS Construtora fora assinado em 23 de dezembro de 2015, com previsão para execução do objeto em seis meses, de acordo com o cronograma físico-financeiro, e valor de R\$3.561.274,77.

O prazo de seis meses repercute em dizer que as obras para implementação e reforma deveriam ter sido finalizadas no fim de maio/2016, o que não ocorreu, haja vista o atraso na execução das obras observado durante a inspeção física realizadas pela CGU nos dias 24, 25 e 26 de agosto de 2016.

O último Boletim de Medição fornecido pela Prefeitura Municipal de Ilhéus, e utilizado pela CGU para avaliação do atendimento ao cronograma da obra, de número 03 (competência de 01 de março a 30 de junho de 2016), informa um percentual de execução acumulado que representa cerca de 44,85% da obra.

Na ocasião da realização desta ação de controle no município, as obras na encosta na Rua Bela Vista encontravam-se em fase de elaboração da estrutura de cimbramento, enquanto que as obras na Avenida Itabuna se encontravam na etapa de implementação de concreto

projetado, com aproximadamente 1.100 m² do solo grampeado já executados (obs.: sem a implantação das cabeças dos grampos).

O presente atraso representa retardo na execução da obra de cerca de oito meses, tomando como referência o atraso já realizado (três meses em agosto, na ocasião da fiscalização) com o atraso projetado (o razoavelmente necessário para realizar a obra, de acordo com o cronograma físico-financeiro).

Instada a discorrer acerca do atraso da obra, a Prefeitura Municipal apresentou Nota Técnica de Engenharia – SUOB / SEINTRA / PMI, de 24 de agosto de 2016, justificando o atraso:

“Iniciando a implantação do solo grampeado com cobertura verde houveram períodos de chuvas, com baixo volume em sua maioria, mas por longos espaços de tempo, comprometendo o andamento dos serviços e provocando novos deslizamentos de massa em alguns pontos da área atendida pela obra, e também em outros pontos adjacentes, os quais poderiam impactar diretamente na funcionalidade do objeto concluído. Levando em conta a alteração física da encosta devido aos novos deslizamentos causados pelas chuvas, a fiscalização solicitou revisão das tipologias de contenção que seriam implantadas, além da sua área de abrangência.

Posteriormente houve a alteração da tipologia de contenção do solo grampeado com cobertura verde por revestimento em concreto.

A obra sofreu atrasos devido à necessidade de constantes adequações no projeto básico e executivo das contenções pelos fatos supramencionados, buscando aplicar recursos de forma regular e responsável, ofertando segurança à vida dos moradores locais”.

Apesar das justificativas da gestão municipal, observamos que várias situações interferiram no atraso, tais como o excessivo tempo para a realização de atividades de movimento de solo e limpeza de taludes (aproximadamente dois meses) e abertura de frentes de trabalho em proporção assimétrica, já que as duas encostas deveriam ser realizadas na mesma velocidade, e não em ritmos diferenciados, em que a encosta da Avenida Itabuna avançava com uma velocidade maior do que a encosta da Rua Bela Vista.

As justificativas relacionadas às alterações de projeto, e que provocaram atrasos, devem ser imputadas à Prefeitura Municipal, que realizou uma licitação tecnicamente incorreta e aprovou o projeto básico apresentado em 26 de janeiro de 2016 (ver Ofício nº 012/2016/SEINTRA), para posteriormente aceitar projetos datados de 12 de abril de 2016 (Projeto da Avenida Itabuna) e 20 de junho de 2016 (Projeto da Rua Bela Vista). As alterações de planilha orçamentária também foram severas. Ou seja, a falha de planejamento da Prefeitura afetou o andamento da obra em todas suas fases posteriores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, encaminhado à esta regional em 10/11/2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus se pronunciou consoante texto transcrito abaixo:

“Tendo em vista o cronograma de execução de obras no período de seis meses apresentado pela empresa, o termino previsto estava para o fim de jun/2016. Durante a execução dos serviços fora detectada grande quantidade de matéria orgânica no interior dos taludes da Avenida Itabuna e da Rua Bela Vista, por este fato ter sido descoberto poucos momentos antes de um longo período de chuvas, gerou grandes impasses na remoção de parte desse material por se tratar de escavação em encostas desestabilizadas e em períodos longos de precipitação. Nesse mesmo contexto, a Rua Bela Vista estava diante de um impasse ainda maior, pois a própria rua que possui os taludes atingidos pelos deslizamentos estava sob uma espessa camada de material orgânico que prejudicou o solo existente. Logo as obras da Avenida Itabuna tomaram a dianteira por conta de o problema ser em menor proporção do que a outra localidade, a qual possuía além do solo grampeado, a execução de cortina atirantada. O andamento dos serviços de movimento de solo e limpeza dos taludes assim como o início das atividades de solo grampeado foi comprometido pelo período de chuvas, fator este que foge do controle de ambas as partes do contrato, pois o ritmo acelerado destes serviços combinado com o período de precipitações poderia gerar catástrofes maiores do que as ocorrências do ano de 2013.

Devido a estes fatores excepcionais contrário à vontade das partes, houve a necessidade de se realizar aditivo de prazo, resguardado pelo § 4º, inciso II do Art. 9º da Lei 12.462/2011, estendendo o prazo da obra por mais 03 (três) meses até 23 de dezembro de 2016. Aproveitamos para informar que a obra do trecho Rua Bela Vista encontra-se em ritmo acelerado, com avanços significativos.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Ilhéus ilustrou o atraso observado pela equipe de fiscalização, confirmando-o. Contudo, entende-se que houve demasiada perda de tempo na definição da solução técnica a ser adotada, o que impactou negativamente na progressão da obra. O cronograma físico-financeiro estabelecia um período máximo de um mês para a conclusão do projeto (janeiro/2016), sendo que em julho/2016 ainda havia indefinição com relação à planilha da obra. Não foi também justificada a progressão assimétrica das frentes de serviço.

Logo, as deficiências de planejamento repercutiram de forma irrevogável no andamento da obra consoante o inicialmente estabelecido.

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

A implementação da ação de controle no instrumento de transferência fiscalizado denotou erros graves na condução do processo por parte da administração municipal.

Com relação à contratação da obra, constatou-se a inadequação e a insuficiência do anteprojeto utilizado no RDC nº 01/2015, sem os requisitos mínimos previstos na Lei nº 11.462/2011. Como consequência de tal irregularidade, durante o contrato a empresa acabou elaborando e executando um projeto que não guardava compatibilidade com a concepção inicial de engenharia do anteprojeto, inclusive com a implementação de outro método construtivo. Com isso, foram feitos ajustes significativos na planilha orçamentária original, apresentada na proposta vencedora da licitação, restando prejudicada a adoção da modalidade de contratação integrada, a qual não prevê aditamentos contratuais desta natureza.

Além disso, o processo licitatório conteve cláusulas que restringiram sua competitividade, bem como houve favorecimento à empresa MS Construtora Ltda., vencedora do certame.

Sobre a execução do contrato decorrente do RDC, constatou-se subcontratação ilegal da principal parcela do objeto, tendo a MS Construtora subcontratado a empresa CLS Locações e Serviços Ltda., que por sua vez subcontratou a Concreta Tecnologia em Engenharia Ltda. Verificou-se também superfaturamento relativo a serviços não executados, bem como prejuízo pelo pagamento de percentual de ISS superior ao efetivamente retido pela Prefeitura.

Constatou-se, ainda, o atraso de oito meses na execução da obra, sendo que a demora na sua conclusão traz prejuízos à coletividade, os quais, embora difíceis de serem mensurados, poderiam ter alcançado níveis catastróficos, já que desde o ano de 2013 havia sido decretado estado de emergência no município.

Ordem de Serviço: 201602405

Município/UF: Ilhéus/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: ILHEUS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.747.841,54

1. Introdução

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

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

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

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Tempestividade na aplicação dos recursos públicos federais destinados ao Bloco Vigilância em Saúde.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Ilhéus/BA efetuou gastos de forma tempestiva quanto aos recursos do Bloco de Vigilância em Saúde recebidos no período de janeiro/2015 a junho/2016, no montante de R\$ 2.747.841,54, consoante exposto a seguir:

Quadro – Demonstrativo dos recursos públicos federais recebidos do FNS e aplicados pela SMS de Ilhéus/BA – janeiro/2015 a junho/2016

Saldo inicial (R\$) (A)	Total dos valores transferidos do FNS - R\$ (B)	Total dos valores dos rendimentos (R\$) (C)	Saldo final (R\$) (D)	Percentual (%) (D)/(A+B+C)
1.261.606,12	2.747.841,54	174.907,53	1.092.932,91	26,1%

Fonte: Extratos bancários da CC.

Embora tenha deixado de utilizar 26,1% dos recursos disponíveis no período, verificou-se que a Secretaria manteve, desde janeiro/2015, na conta onde recebe os recursos do Fundo Nacional de Saúde – FNS (Caixa, Ag. 69-8, CC 624.005-0), saldo médio aplicado de mais de R\$ 1,5 milhão, conforme resumido no quadro a seguir:

Quadro – Valores aplicados na CC do Bloco de Vigilância em Saúde de Ilhéus/BA

Mês	Valor (R\$)		
	Aplicação	Poupança	Total
jan/2015	456.013,94	870.326,38	1.326.340,32
fev/2015	497.221,29	875.470,47	1.372.691,76
mar/2015	506.924,76	880.425,88	1.387.350,64
abr/2015	576.187,56	885.206,71	1.461.394,27
mai/2015	577.565,56	890.783,04	1.468.348,60
jun/2015	303.861,14	896.957,61	1.200.818,75
jul/2015	360.033,33	902.616,98	1.262.650,31
ago/2015	518.991,94	909.125,75	1.428.117,69
set/2015	605.528,27	915.335,18	1.520.863,45
out/2015	685.370,68	921.103,14	1.606.473,82
nov/2015	777.925,90	927.504,53	1.705.430,43
dez/2015	141,41	1.520.598,04	1.520.739,45
jan/2016	654.977,53	1.530.549,45	2.185.526,98
fev/2016	380.718,44	1.540.349,54	1.921.067,98
mar/2016	278.993,08	1.550.399,66	1.829.392,74
abr/2016	273.099,54	1.560.512,55	1.833.612,09
mai/2016	3.571,58	1.505.448,02	1.509.019,60
jun/2016	1.114,34	1.091.769,34	1.092.883,68
Valor médio			1.535.151,25

Fonte: Extratos bancários da CC.

Ocorre que, segundo o resultado do Levantamento Rápido de Índices para *Aedes Aegypti* – LIRAA realizado em outubro/2015, o município de Ilhéus/BA apresentou o pior Índice de Infestação Predial – IIP dentre os 41 municípios avaliados do estado da Bahia (IIP = 7,3, que corresponde a um percentual de 7,3% dos imóveis visitados que continham foco do mosquito). O referido índice ainda aumentou para 8,8, em avaliação realizada em abril/2016. Cumpre destacar que, conforme critérios definidos pela Organização Mundial de Saúde – OMS, tal índice é satisfatório quando fica abaixo de 1%, mostra situação de alerta quando está no intervalo entre 1% e 3,9%, e indica risco de surto quando é igual ou superior a 4%.

Nesse contexto, não é razoável que o gestor não tenha adotado ações complementares de combate ao *Aedes Aegypti*, de forma a mitigar os elevados índices apresentados, considerando o significativo montante de recursos disponíveis, os quais auxiliam sobremaneira na execução das ações necessárias.

Questionada sobre o assunto, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Observa-se que os recursos transferidos, não são específicos para o Programa Municipal de Combate a Dengue, e sim ao Departamento de Vigilância em Saúde, composto com as seguintes seções: Vigilância Epidemiológica, vigilância Sanitária, Vigilância de Tuberculose e Hansen, Vigilância de Raiva, Imunização \ Rede de Frio, DST's \ AIDS e Hepatites Virais, Centro de Controle de Zoonoses e Coordenação de Endemias \ Dengue.

A sede do Município tem uma característica de distribuição geográfica entre o mangue e os morros, local onde não existe regularidade de abastecimento de:

a) Água obrigando que a população use dos mais diversos utensílios para guarda da mesma; e

b) coleta de lixo, provocando o aparecimento de depósitos que se transformam em criadouros de Aedes aegypti, fazendo com que os índices persistam.”

A alegação do gestor de que os recursos mantidos na conta não são específicos para o Programa Municipal de Combate à Dengue, e sim ao Departamento de Vigilância em Saúde, que abrange várias outras seções, não significa que parcela de tais recursos não possa ser utilizada no combate ao *Aedes Aegypti*, cujo quadro acima demonstrado é grave. Até porque, se montante tão expressivo não está sendo aplicado, ou não há necessidade por parte das outras seções do aludido Departamento, ou a gestão municipal foi mais uma vez ineficiente em sua utilização para atender tais demandas.

Por fim, em que pese as dificuldades relativas à ausência de regularidade do abastecimento de água e a coleta de lixo, trata-se de ações de responsabilidade do próprio gestor municipal, que deve buscar sua regularização, por conseguinte auxiliando no combate ao *Aedes Aegypti*.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Ausência de cadastramento dos ACE no SCNES.

Fato

Conforme consulta *on line* realizada ao Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – SCNES, referente aos profissionais da área de saúde, não foram encontrados os nomes de alguns Agentes de Combate às Endemias – ACE, de acordo com a relação

fornecida pela Secretaria Municipal de Saúde, que estão vinculados ao Programa de Combate à Dengue da Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA.

Os ACE existentes no município e que realizam atividades inerentes as suas atribuições definidas no Art. 5º, inciso II, da Portaria GM/MS nº 1.025/2015 devem ser cadastrados no SCNES, independentemente do seu vínculo ou carga horária.

A seguir, estão relacionadas as matrículas dos ACE não cadastrados:

MATRÍCULA	MATRÍCULA
061266-9	061569-7
061273-6	061639-2
061278-8	061938-2
061298-2	062053-7
061318-2	062127-0
061337-6	062128-2
061562-3	062230-3
061567-3	

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Válido ressaltar, pois, que os Agentes de controle de endemias citados já foram lançados no SCNES e informamos que a atualização cadastral acontece mensalmente no dia 08.”

.

Análise do Controle Interno

Em que pese a Prefeitura ter informado que foi feita a atualização cadastral dos 26 ACE inicialmente relacionados neste Relatório, após pesquisa recente realizada no SCNES, constatou-se que 15 ACE ainda não estão no referido cadastro. A relação destes profissionais foi corrigida no Relatório.

2.2.2. Redução de ACE no combate ao mosquito Aedes Aegypti.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde de Ilhéus/BA apresentou a relação dos 121 Agentes de Combate às Endemias – ACE do município, distribuídos nas seguintes atividades na Prefeitura:

Quadro – Relação dos ACE de Ilhéus/BA por atividade

Atividade	Qtde
Coordenação	1
Supervisão Geral	3
Supervisão de Campo	9
Equipe de Ponto Estratégico	5
Laboratório e Estatística	3

Equipe de Bloqueio e Ultra Baixo Volume (UBV)	6
Auxílio Doença - INSS	4
Agentes no Distrito (Inema e Pimenteira)	2
Equipe de Educação e Saúde	4
Equipe de Reconhecimento Geográfico	1
Desvio de função cedido por nomeação	1
Licença sem remuneração	1
Equipe de denúncia	1
Aproveitamento funcional na Secretaria de Saúde por determinação médica	27
Agentes de Campo	53
TOTAL	121

Fonte: Relação disponibilizada pela Prefeitura.

Entretanto, do total (121), 27 ACE encontram-se afastados de forma definitiva das ações de campo (22,31% do total), por determinação médica, e estão atuando em funções administrativas na Secretaria Municipal de Saúde. Se considerado em relação ao total de agentes de campo (53), a quantidade de ACE afastada definitivamente corresponde a mais da metade dos agentes em campo (50,94% do total). Trata-se de percentual representativo de ACE afastados de sua missão principal, o que impacta definitivamente no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, considerando o *déficit* real de ACE nas ruas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA apresentou a seguinte manifestação:

“[...] o número insuficiente de Agentes acontece em decorrência da intensificação dos trabalhos diários, em função do trabalho desgastante, espoliante e cansativo, pois os servidores que entraram a menos tempo na campanha já tem no mínimo 11 anos de trabalho de campo, condicionando decréscimo da qualidade de saúde desses agentes, que passam a ser acometidos de diversos agravos de saúde diagnosticados por especialistas e médico do trabalho, concorrendo para que esses sejam afastados do trabalho de campo ou encostados pelo INSS, condicionando o afastamento de 22,31 % do total dos agentes. Além de que, a Prefeitura de Ilhéus está sobre restrição de contratação de pessoal, visto que está com valores superiores ao determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).”

Análise do Controle Interno

Inicialmente, o gestor justifica a insuficiência de ACE em campo em função do elevado desgaste causado pela natureza da atividade, aliado ao longo tempo de serviço desses agentes, o que resultou em seu afastamento.

Cumprе ressaltar que esta CGU não analisou os atos e fatos que levaram ao afastamento desses profissionais, mas o impacto que tal situação gera nas ações de combate ao *Aedes Aegypti*. Mesmo assim, chama a atenção o alto percentual de ACE afastados definitivamente das atividades de campo, o que não é usual em outros municípios já fiscalizados pela CGU.

Nesse sentido, cabe ao gestor municipal avaliar os fatos que levaram a esse contexto atual, seja pelo acompanhamento periódico do quadro de saúde dos profissionais afastados, com vistas a avaliar se há alguma evolução que permita sua realocação em atividades de campo, bem como verificar as condições de trabalho impostas aos ACE de Ilhéus/BA, em comparação a outros municípios, permitindo detectar anomalias na metodologia de trabalho que resulte em desgaste diferenciado dos agentes do município.

O gestor municipal ainda apresenta razões de impedimento legal, relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal, para a contratação de pessoal.

Com relação ao argumento em tela, esta CGU não apontou a necessidade de contratação de ACE, mas o afastamento de percentual significativo dos agentes do município das atividades de campo.

3. Conclusão

Diante dos fatos analisados, verificou-se as seguintes irregularidades relacionadas à aplicação dos recursos federais destinados ao Município de Ilhéus/BA, para o combate ao Aedes Aegypti:

- Ausência de cadastramento dos ACE no SCNES; e
- Redução de ACE no combate ao mosquito Aedes Aegypti.