



Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V05º Ciclo

Número do Relatório: 201800760

Sumário Executivo **Antônio Cardoso/BA**

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Antônio Cardosos/BA, em decorrência do 5º 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 Desenvolvimento Social, tendo sido os trabalhos de campo executados em duas etapas, sendo a primeira no período de 05 a 09 de março de 2018, e a segunda de 09 a 13 de abril de 2018.

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:	11554
Índice de Pobreza:	35,54
PIB per Capita:	3.497,95
Eleitores:	7888
Área:	293

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	3	28.707.515,80
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		3	28.707.515,80
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	646.519,92
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	646.519,92
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se Aplica
	Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		2	0,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		6	29.354.035,72

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados em três momentos distintos. A primeira parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 11 de junho de 2018, conteve os achados relativos à aplicação dos seguintes recursos:

- Ministério da Educação: aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE.
- Ministério da Saúde: recursos relativos ao Piso de Atenção Básica – PAB, no âmbito do Sistema Único de Saúde.
- Ministério do Desenvolvimento Social: fiscalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF).

A segunda parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 23 de agosto de 2018, tratou exclusivamente das constatações referentes à aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF, recebidos no formato de precatórios.

Cabe aos Ministérios supervisores, 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 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pela Controladoria-Geral da União, foram avaliados Programas/Ações das áreas de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social executados pela Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/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, impropriedades e irregularidades apontadas, destacam-se a seguir as de maior relevância, por área.

Na Educação, realizaram-se ações de controle sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF.

Sobre o PNATE, constatou-se que as licitações promovidas para contratação dos serviços de transporte escolar contiveram irregularidades, consistentes na inserção de cláusulas ilegais que restringiu a competitividade no certame. A empresa contratada atuou como mera intermediadora da prestação do serviço, em função de subcontratação integral ilegal, o que resultou em superfaturamento total de R\$260.219,03 no exercício 2017.

Sobre o FUNDEF, concluiu-se que a aplicação de recursos provenientes de recuperação de créditos de precatórios pelo Município não está adequada e exige providências de regularização por parte dos gestores federais.

Constatou-se ilegalidade na contratação do escritório de advocacia, tendo em vista sua desnecessidade, antieconomicidade e finalidade contrária ao interesse público, sendo ocasionado prejuízo potencial no valor de R\$ 1.047.678,40 no caso de pagamento desses honorários em cumprimento à decisão judicial favorável ao referido escritório na ação de cobrança (processo 8000532-50.2016.8.05.0230).

Similarmente, constatou-se a ilegalidade na contratação irregular de outro escritório de advocacia por inexigibilidade, tendo como objeto prestação de serviço desnecessário, antieconômico e contrário ao interesse públicos, cuja conduta administrativa responsável se vincula à gestão municipal do Prefeito com mandato de 2017-2020.

Essa contratação acarretou prejuízo potencial calculado em torno de R\$ 3.075.000,00, considerando a previsão contratual de pagamento ao escritório, a título de honorários advocatícios, com retenção de créditos do Fundef.

No tocante ao PNAE, os pregões para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar também continham cláusulas restritivas, que geraram prejuízo à competitividade, bem como favorecimento à empresa vencedora de um dos certames. Os orçamentos de referência dos pregões foram superestimados em mais de 20% em relação aos preços de mercado, resultando em sobrepreço de R\$ 668.901,35 e posterior superfaturamento de R\$ 704.159,50 nas aquisições realizadas entre 2013 e 2016, sendo R\$ 503.579,17 com recursos do PNAE.

Na área de Desenvolvimento Social, na parte dos recursos federais recebidos relativos ao Programa Bolsa Família-PBF, verificou-se que sua execução não está em total conformidade com os normativos e exige providências de regularização por parte dos gestores federal e municipal, especialmente, no que diz respeito a ocorrências de beneficiários não localizados, indícios de renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação e de composição familiar incorreta ou desatualizada.

Na parte de verificação do BPC, foram observadas falhas quanto às informações prestadas pelos beneficiários cadastrados no município, bem como desconhecimento da maioria deles acerca da obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico e atualização contínua de informações sociais.

Na área da Saúde, esta CGU avaliou a aplicação de recursos do PAB para contratação e execução de serviços de terceirização de pessoal finalístico para atuar na área da saúde do Município, onde se verificou que o modelo de contratação adotado é ilegal, pois visa tão somente à mera intermediação de mão de obra, e não a uma legítima terceirização de serviços, o que acabou por propiciar a contratação de cooperativa de fachada e a ocorrência de superfaturamento de R\$ 770.218,24.

Além disso, não houve estudos prévios que demonstrassem as vantagens com a terceirização e as necessidades da Administração, e nem uma adequada orçamentação. Os processos licitatórios e processos de pagamento analisados apresentaram diversas irregularidades que colocam em risco a regular aplicação dos recursos públicos.

Ordem de Serviço: 201800178

Município/UF: Antônio Cardoso/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: ANTONIO CARDOSO PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 647.262,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 09 de março de 2018 sobre a aplicação dos recursos do programa de Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Antônio Cardoso-BA.

A ação fiscalizada destina-se ao 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 2016 e 30 de dezembro de 2017, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Superfaturamento nas aquisições de gêneros alimentícios para a merenda escolar do exercício 2016 no município de Antônio Cardoso-BA.

Fato

O fornecimento de gêneros alimentícios industrializados para a elaboração da merenda escolar do Município de Antônio Cardoso/BA nos últimos dois anos foi contratado especialmente por meios de licitações realizadas na modalidade pregão presencial (PP nº 009/2016 e PP nº 004/2017).

A avaliação do orçamento de referência do PP nº 009/2016 revelou a ocorrência de preços contratados superiores aos de mercado, caracterizando sobrepreço e superfaturamento nas aquisições de gêneros alimentícios para a merenda escolar do ano letivo de 2016, respectivamente, nos valores de R\$99.724,00 e R\$37.317,90, como será demonstrado mais adiante.

Para avaliação da regularidade dos valores contratados pela Prefeitura, foi utilizada, como parâmetro de preços de mercado, pesquisa oficial realizada pelo Governo do Estado da Bahia, por intermédio da Fundação Getúlio Vargas (FGV), utilizada como referencial nas compras feitas por entes públicos no Estado, conforme o Decreto nº 12.300, de 2 de agosto de 2010. Consideraram-se, como parâmetro, as listagens de preços imediatamente anteriores a cada certame.

Para fins de apuração do sobrepreço e do superfaturamento, foram utilizadas amostras para todos os itens disponíveis nas bases de dados mencionadas e considerados os valores referenciais de mercado para os dez itens de maior materialidade, o que correspondeu a uma amostra de 79% do valor total, no montante de R\$325.130,00.

Sobre esses itens foram apurados os valores de sobrepreço e superfaturamento, conforme tabelas a seguir:

a) Pregão Presencial nº 009/2016

Tabela 01 – PP 009/2016 - Sobrepreço e superfaturamento (Em R\$)

			(A)	(B)	C	D=A x (B-C)	E	F= E x (B-C)
Itens	Produto	Und	Qtd (Cto)	Preço Unit. (Cto)	Preço Unit. (CGU)	Sobrepreço	Qtd Paga	Superfaturamento
3	Arroz	KG	15.000	2,30	2,13	2.550,00	3.960	673,20
1	Açúcar	KG	15.000	2,70	1,57	16.950,00	4.280	4.836,40
16	Macarrão	KG	10.000	3,00	2,14	8.600,00	4.110	3.534,60
11	Feijão carioquinha	KG	5.000	4,00	3,71	1.450,00	1.040	301,60
20	Óleo	UNID	5.000	3,50	3,13	1.850,00	1.396	516,52
23	Suco concentrado de frutas	UNID	15.000	3,95	0,74	48.150,00	5.496	17.642,16
14	Leite de coco	UNID	8.000	1,50	1,25	1.984,00	3.868	959,26
12	Feijão fradinho	KG	5.000	3,00	1,47	7.650,00	2.112	3.231,36
10	Farinha de mandioca	KG	3.000	3,40	2,27	3.390,00	1.840	2.079,20

8	Ervilha	UNID	5.000	1,40	1,11	1.450,00	1,920	556,80
13	Fubá	KG	5.000	2,20	1,06	5.700,00	2,620	2.986,80
	Total					99.724,00		37.317,90

Fonte: Tabela de Preços Referenciais - Portarias SAEB/BA nº 503, de 13 de janeiro de 2016; nº 275, de 12 de fevereiro de 2016 e nº 504, de 16 de março de 2016.

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

O preço total contratado para a amostra resultou em R\$256.950,00 enquanto o preço de mercado apurado somou R\$157.226,00, representando um sobrepreço encontrado no valor de R\$99.724,00, ou seja, 63% da amostra considerada.

Já o superfaturamento no valor de R\$37.317,90, representa um percentual de 9,79% da totalidade dos pagamentos feitos com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, cuja conta corrente gerida pela prefeitura recebeu, a título de complementação da merenda escolar do ano letivo de 2016, o montante de R\$381.116,00 (cc 28.794-6, Ag. 1133-9, Banco do Brasil).

Ressalta-se que a base de pesquisa para o ano de 2016 sofreu uma redução importante no número de itens com preço de referência disponíveis, o que impactou na relação entre as propostas homologadas e a amostra selecionada, conforme pode se verificar nas planilhas de propostas reformuladas após os lances verbais, presentes no processo do referido pregão.

Essa condição afetou o percentual do superfaturamento sobre a totalidade dos recursos transferidos pelo FNDE, já que uma quantidade de itens com preço unitário significativo ficou fora dos cálculos, a exemplo do leite em pó, que tem um peso significativo nesses gastos. Contudo, foi possível evidenciar um superfaturamento naqueles itens presentes na tabela do governo e que poderia ser maior, caso uma base mais ampla estivesse disponível para cálculo.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n.º 181/2018, de 06 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso-BA assim se manifestou:

“O relatório parcial indica sobrepreço e superfaturamento nas aquisições de gêneros alimentícios para a merenda escolar no ano letivo de 2016.

Em resposta, o Município de Antônio Cardoso argui que:

Tendo em vista que os questionamentos apresentados pela CGU são referentes a situações acontecidas na gestão anterior, a atual gestão Municipal enviou ofício para o ex-gestor para que o mesmo apresente justificativas em relação ao indicado pelo relatório, conforme ofício em anexo (**anexo 1**)”.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista a não apresentação de manifestação do ex-gestor em relação à constatação, mantém-se o registro original do relatório.

2.2.2. Deficiências no sistema de controle de estoque da merenda escolar no município de Antônio Cardoso-BA.

Fato

A visita *in loco* ao depósito central da merenda escolar do município de Antônio Cardoso/BA demonstrou importantes falhas na funcionalidade do controle de estoque da merenda escolar.

As entregas de gêneros alimentícios realizadas pelos fornecedores não são registradas em nenhum sistema de controle de estoque informatizado ou manual que permita identificar as entradas dos produtos, as quantidades e as marcas dos produtos recebidos. A conferência das mercadorias é feita apenas nas respectivas notas fiscais, não sendo arquivadas cópias no depósito para consultas futuras.

Por sua vez, os produtos adquiridos são destinados às escolas por meio de uma guia de remessa impressa em duas vias denominado Lista de Entrega. Trata-se de um formulário produzido em papel A4, sem registro numérico sequencial e sem espaço para assinaturas, composto de cabeçalho com o logotipo da Prefeitura, e de um quadro com os produtos destinados às escolas, com informações do nome da escola e do número de alunos.

Contudo, como se trata de guias de remessa proforma preenchidas pela nutricionista com base no cálculo de per capita e não no momento da separação e despacho para as escolas, nem todos os produtos listados estão presentes na entrega. É comum as guias serem destacadas com registro de conferência feito de caneta pelo diretor da escola ou merendeira indicando somente os produtos realmente entregues.

Essa sistemática adotada pela Prefeitura não fornece as informações consolidadas de saldo de alimentos em estoque e as movimentações de entrada e saída de produtos, o que ficou evidenciado durante a inspeção realizada pela equipe de fiscalização ao Setor de Merenda, que não apresentou essas informações em consultas ágeis a partir de seus controles, assim como não permitiu extrair um histórico de produtos recebidos, consumidos e enviados às escolas.

A falta de um sistema de controle de estoque favorece a ocorrência de situações de perda ou de desvio de produtos, além de fragilizar a análise da prestação de contas do PNAE, pois não há segurança na veracidade das informações acerca dos quantitativos dos produtos que foram adquiridos e enviados para as escolas. Assim como não há garantias de que a pouca documentação produzida com o controle atual seja preservada e mantida nos arquivos da prefeitura com a mudança de gestão municipal.

Um cruzamento entre as entradas e saídas de uma amostra de produtos tendo como limite temporal um período de três meses utilizando as guias de remessas e as notas fiscais de compras revelou discrepâncias importantes que denotam a falta de confiabilidade nos registros realizados. Houve produtos que apresentaram saldo negativo por três meses seguidos, como por exemplo o arroz, e outros com saldo acima das entregas do mês anterior, como o leite em pó.

Considerando que a prefeitura não forma estoque e a maioria dos produtos recebidos são distribuídos em, no máximo, três ou quatro dias, restando apenas uma ponta de estoque, as situações de saldos negativos evidenciadas no quadro 1 abaixo não deveriam ocorrer.

Quadro1: Comparativo de estoque, notas fiscais e recibos.

Descrição	Julho			Agosto			Setembro		
Itens	Entrada	Saída	Saldo	Entrada	Saída	Saldo	Entrada	Saída	Saldo
arroz. Kg	207	293	-86	210	346	-136	210	339	-129
açúcar, kg	0	279	-279	300	350	-50	300	316	-16
biscoito doce, kg	100	111	-11	160	213	-53	160	154	6
biscoito salgado, kg	100	111	-11	280	214	66	280	154	126
peito frango, kg	300	143	157	200	299	-99	200	205	-5
coxa frango, kg	200	130	70	100	130	-30	100	146	-46
leite em pó, kg	200	231	-31	2060	362	1698	2060	253	1807
suco, cx (12unid)	50	50	0	83	68	15	83	50	33

Fonte: CGU, Cut off realizado nas notas fiscais e lista de entregas nos meses de junho a setembro de 2016.

No quadro 2 a seguir, a situação se agrava. Contabilizando as entradas de junho, o leite em pó apresenta um excesso de estoque não aderente à rotina de distribuição dos produtos, assim como o biscoito salgado. O açúcar teve saídas maiores que as entradas já considerando as compras do mês de junho. Ou seja, discrepâncias que revelam a não aderência dos controles às rotinas declaradas em entrevistas pelo secretário de educação e pela nutricionista

Quadro2: Comparativo de saldo acumulado entre os meses de julho a setembro de 2016 e as entradas de junho de 2016.

Descrição	Comparativo	
Itens	Saldo acumulado de julho a setembro	Entradas em junho
arroz. Kg	-351	600
açúcar, kg	-345	300
biscoito doce, kg	-58	80
biscoito salgado, kg	181	80
peito frango, kg	53	100
coxa frango, kg	-6	200
leite em pó, kg	3.474	457
suco, cx (12unid)	48	50

Fonte: CGU, Cut off realizado nas fiscais e lista de entregas nos meses de junho a setembro de 2016.

Considerando que o município tem 27 escolas e que a sistemática adotada é a mesma para todas, pode-se concluir que o modelo atual de controle de estoque adotado pela Prefeitura apresenta um grau significativo de riscos que podem contribuir para desperdícios, desvios, falta de merenda e falhas no processo de planejamento, elaboração das compras, cardápios e prestação de contas do programa de alimentação escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n. ° 181/2018, de 06 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso-BA assim se manifestou:

“A secretaria de Educação não dispõe de sistema informatizado no controle da merenda escolar. Após fiscalização da CGU, a Secretaria de Educação reorganizou o protocolo de estoque e entrega da merenda.

Para o controle de estoque elaboramos uma planilha em Excel. Assim que o município recebe a merenda, esses dados são alimentados na referida planilha e, dessa forma, conseguimos saber em tempo real os itens do depósito da merenda.

Para a entrega, antes feita em planilha simples em word, atualmente as guias de entrega são em planilha no excel e obedece ao mesmo código do item que consta na planilha de controle de estoque, assinadas pela nutricionista e pelo responsável que recebe a merenda na escola (anexo 3).”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura representou um reconhecimento das falhas apontadas na constatação e, em atenção a isso, foram adotadas providências para melhoria dos controles de estoque dos gêneros alimentícios e distribuição de merenda às unidades escolares.

Apesar da iniciativa da Prefeitura em implementar essas ações ser louvável, avaliar a efetividade dessas medidas demandaria a necessidade de novo trabalho de campo da fiscalização, situação que não compete mais a essa etapa do processo.

Pelas razões expostas, mantém-se o registro da constatação nos termos originalmente redigidos.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, foram identificadas irregularidades relacionadas à aplicação dos recursos federais do PNAE no município de Antônio Cardoso-BA.

A análise do Pregão Presencial – PP nº 009/2016, cujo objeto foi a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, revelou a ocorrência de preços contratados superiores aos de mercado, caracterizando sobrepreço e superfaturamento nas aquisições de gêneros alimentícios para a merenda escolar do ano letivo de 2016, respectivamente, a R\$99.724,00 e R\$37.317,90.

Nessa avaliação, foram utilizadas amostras para todos os itens disponíveis nas bases de dados mencionadas e considerado os valores referenciais de mercado para apenas os dez itens de maior materialidade, o que correspondeu a uma amostra de 79% do valor total da amostra pesquisada, no montante de R\$325.130,00.

O preço total contratado para a amostra resultou em R\$256.950,00 enquanto o preço de mercado somou R\$157.226,00. O sobrepreço encontrado representa um percentual de 63% da amostra considerada. Já o superfaturamento representou um percentual de 9,79% da totalidade dos pagamentos feitos com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, cuja conta corrente gerida pela prefeitura recebeu, a título de complementação da merenda escolar do ano letivo de 2016, o montante de R\$381.116,00.

Ordem de Serviço: 201800140

Município/UF: Antônio Cardoso/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: ANTONIO CARDOSO PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 256.289,98

1. Introdução

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação de recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, ao município de Antônio Cardoso-BA, no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017, para execução do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Os trabalhos de campo da fiscalização foram realizados no período de 05 a 09 de março de 2018, tendo como escopo a contratação do serviço de transporte escolar do município, contratado por meio dos Pregões Presenciais – PP nº 005/2016 e do PP nº 002/2017.

Os pagamentos efetuados no exercício 2017 com serviços de transporte escolar no município alcançaram o montante de R\$1.006.001,65, sendo R\$69.946,90 pagos com recursos do PNATE.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Exigências ilegais restringem o caráter competitivo do Pregão Presencial nº 02/2017.

Fato

A Prefeitura de Antônio Cardoso/BA realizou o Pregão Presencial nº 02/2017, pelo valor total global de R\$2.113.460,00, em 03 de março de 2017, objetivando a contratação de empresa especializada em serviços de transporte escolar para condução de alunos e professores do Ensino Fundamental e Ensino Médio de diversos povoados e distritos do Município. Para tanto, publicou o extrato de aviso de edital, o qual apresentou lacunas que dificultaram o acesso dos potenciais interessados no certame.

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

1) Limitações de acesso ao edital do Pregão Presencial 002/2017, com potencial para restringir os interessados.

No aviso publicado pela Prefeitura relativo ao Pregão Presencial n.º 002/2017, verificou-se a caracterização de meio dificultoso para a obtenção do Edital e seus anexos, já que para ter acesso a estes, os potenciais interessados deveriam, necessariamente, se dirigir à sede da Prefeitura, e retirá-los, consoante se constata no extrato de aviso da licitação publicado, que segue abaixo.

“A Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso, por intermédio da Comissão de Licitação torna público que fara realizar Sessão Pública de Licitação, modalidade PREGÃO PRESENCIAL nº 002/2017, no dia 03 de março de 2017, às 14:00h. do tipo MENOR PREÇO POR LOTE. OBJETO: Contratação de empresa especializada em serviços de transporte escolar para condução de alunos e professores do Ensino Fundamental e Ensino Médio de diversos povoados e destinos do Município à sede e vice-versa (...) o edital e seus anexos poderão ser adquiridos na Prefeitura Municipal à Rua Coronel João Augusto. nº. 49 - Centro, no período de 17/02/1117 a 02/03/2017, das 08:00h as 11:30. CPL 17 de fevereiro de 2017.”. (Original sem grifo)

A restrição se materializa mediante a obrigatoriedade de o licitante se deslocar até a municipalidade para ter acesso a informações e ao edital. Ademais, o interessado (empresa ou cidadão), caso quisesse questionar ou impugnar as regras editalíssimas, deveria se dirigir ao setor de licitação da Prefeitura e neste protocolar sua demanda.

Tal procedimento não se justifica, já que o município de Antônio Cardoso/BA possui recursos tecnológicos para disponibilizar todo o material do certame em meio digital, mediante publicação do instrumento em sua página oficial em funcionamento na internet no endereço: <http://www.antoniocardoso.ba.gov.br>, ou então poderia conferir acesso aos interessados por e-mail ou armazená-los em rede e compartilhá-lo.

O principal objetivo do site oficial é justamente comunicar informações de relevância e interesse público, não sendo justificável a não disponibilização do edital por essa ferramenta aos interessados, prática contemporânea e dominante na Administração Pública atual, que

agiliza o acesso às informações, elimina custos de reprodução e favorece a redução de preço pela aquisição do edital.

2) Definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento adotados para o certame.

A licitação de serviços de transporte escolar relativas às 75 linhas apresentadas foi realizada na modalidade “menor preço por lote”, dividida apenas por dois lotes relativos ao transporte realizado por ônibus (23 linhas) e por veículos utilitários (52 linhas), de forma que o interessado no certame teria que, necessariamente, ofertar uma proposta que cobrisse integralmente todos os roteiros.

A adoção de licitação global, quando há viabilidade de divisão do objeto, já foi criticada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, quando assim dispôs em sua Súmula nº 247/2004 do TCU.

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

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

O edital do certame definiu no item 2.1 o tipo da licitação como de Menor Preço por Lote, afastando com isso a possibilidade de acerto por roteiro individual e a participação de pessoas físicas isoladamente ou de empresas de menor porte que pudessem concorrer em linhas específicas, restringindo a possibilidade de participação apenas às pessoas jurídicas.

O termo de referência do edital contemplou 75 linhas diferentes, de forma que interessado no certame teria que necessariamente ofertar uma proposta que cobrisse todas elas.

A avaliação dessa decisão é de que, mesmo sendo o objeto pretendido perfeitamente divisível e passível da divisão, o Pregoeiro e sua equipe de apoio optaram pela escolha de um critério de julgamento restritivo e contrário ao disposto no art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/1993 e na Súmula nº 247/2004 do Tribunal de Contas da União – TCU.

A adoção de licitação global, quando há viabilidade de divisão do objeto, foi criticada na referida súmula ao dispor que *“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução,*

fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

De forma mais específica, o TCU, por meio do Acórdão nº 8.338/2011 – 1ª Câmara, ao julgar uma contratação de transporte escolar municipal, determinou a realização de uma nova licitação para este objeto, que contemplasse, entre outros aspectos, “a possibilidade de contratação dos serviços junto à pessoa física ou jurídica... e prestação dos serviços através de rotas individualizadas”.

O entendimento legal e jurisprudencial dominante é que os serviços a serem efetuados pela Administração devam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, devendo a licitação ser efetuada com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto.

No caso analisado, não houve justificativa técnica para a contratação global, sendo que a admissão por itens ampliaria a participação de licitantes que, mesmo não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam dispor de condições para executar roteiro (s) específico(s).

Como na prática o que ocorre é a contratação de prestadores de serviços por roteiros e de forma individualizada, não há sentido em se utilizar como argumento a possibilidade de ganho por economia de escala.

Além disso, o fato mais grave é que essa regra restritiva sequer foi obedecida pela própria empresa contratada, que atuou como entidade interposta e prestou os serviços se utilizando quase que exclusivamente da subcontratação integral de pessoas físicas para cumprimento de suas obrigações contratuais, mediante a apropriação de parte dos recursos públicos.

3) Exigências ilegais no edital do Pregão e restritivas à competitividade da licitação.

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

3.1) Exigência restritiva de visita técnica integral aos roteiros do transporte escolar.

Consta do Edital, no item 9.1.4, alínea c.4, como exigência de documentação complementar de que os licitantes interessados, para que pudessem participar do certame, devessem realizar visita técnica, conforme transcrito abaixo:

“c.4). A licitante deverá efetuar a Visita Técnica dos roteiros, em todos os locais onde serão executados os serviços, até 02 (dois) dias úteis antes da abertura do certame, a visita deverá ser marcada com antecedência e realizada pelo (s) Responsável (is) Técnico(s) que atendam o especificado no item c), apresentando na ocasião cópias da Carteira de Identidade e Carteira do CRA, objetivando o conhecimento total das condições dos locais a serem executados os serviços. O respectivo atestado, deverá ser apresentado no envelope nº 02 e que deverá ser vistado por preposto da Secretaria Municipal de Educação. O atestado deve

seguir o modelo Constante do Anexo VII. Os licitantes deverão procurar o preposto da Secretaria Municipal de Educação (...).”

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

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

Vale salientar ainda que o edital previa 75 roteiros e, considerando as distâncias informadas no termo de referência, para participar da licitação os interessados deveriam realizar, às suas expensas, um percurso de no mínimo 1.799 km para visitar todos esses roteiros. Tal fato, já evidencia que a exigência é inoportuna e possui potencial para restringir a competitividade do certame.

Apesar de não declarado de forma expressa no edital, a obrigação do agendamento asseverou a necessidade de participação de um servidor municipal no acompanhamento aos interessados das vistorias, fornecendo ao licitante um atestado de visita emitido pela Secretaria Municipal de Educação para servir como documento de credenciamento ao processo.

Em tese, o objetivo da exigência seria impor aos licitantes o conhecimento de todas as circunstâncias envolvidas nos serviços a serem realizados, desde as condições das estradas até as distâncias a serem percorridas, além dos demais esclarecimentos necessários ao cumprimento das obrigações.

Contudo, segundo entendimento do TCU, são vedadas exigências de comprovação de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas na Lei que constituam embaraços à participação na licitação.

As decisões da Corte de Contas se pautam pela premissa de que quanto mais interessados acudirem ao certame, maiores as chances de obtenção de preços vantajosos ao Poder Público.

No caso específico, uma declaração de conhecimento do licitante acerca das condições locais, peculiaridades do serviço, características geográficas da região e das condições de trafegabilidade dos roteiros envolvidos, supriria a necessidade da presença física e de deslocamento do interessado por todos os roteiros.

Além disso, a disponibilidade de tempo necessária para cobertura de visita de todos os roteiros constituiu outro fator de desmotivação que não pode ser desprezado. A quantidade de roteiros e quilômetros envolvidos associados à obrigação de percorrê-los integralmente como condição de habilitação trouxe um ônus de participação adicional aos licitantes, onerando os custos de forma desnecessária e desestimulando a competição.

Outrossim, foram impostos quatro requisitos a serem cumpridos numa só exigência: a visita propriamente dita, a demarcação de data, a necessidade de agendamento prévio e a obrigatoriedade da presença de um funcionário municipal.

A obrigação de comparecimento em dias, horários e locais determinados afronta os termos da legislação vigente, sendo agravada pela necessidade de acompanhamento de preposto municipal para cumprimento de tal exigência.

Sobre isso, em diversas manifestações o TCU considera temerário a Administração promover a reunião de potenciais interessados antes da realização da sessão de julgamento.

O argumento é pautado na possibilidade de as empresas tomarem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame, bem como de ocorrerem contatos inadequados sobre o objeto pretendido e, na pior hipótese, pelo favorecimento de prévio acerto entre os pretendentes.

Assim, ilustrativamente, o Acórdão TCU nº 1.265/2010 – Plenário considerou que *“a reunião prévia dos licitantes em data e hora marcadas propicia ambiente que favorece o ajuste entre os interessados”*, e o Acórdão TCU nº 2.395/2010 – Plenário orientou que *“deve o Município evitar reunir os licitantes em data e horário marcados capazes de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes”*.

Em essência, demarcar dia e horário de visita agrupando licitantes pode comprometer o sigilo indevassável das propostas pela possibilidade de discussões e até mesmo combinação de preços entre os participantes.

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

Como no caso de transporte escolar não se identificou qualquer justificativa da imprescindibilidade da visita a todos os roteiros, sua obrigatoriedade restou prejudicada. Adicionalmente, podem ser citadas outras decisões do TCU que corroboram o entendimento esposado.

O Acórdão nº 2477/2009 – Plenário (Sumário) estabeleceu que *“A exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame”*, e o Acórdão nº 874/2007 – Segunda Câmara (Sumário) que *“a exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, ensejando, por isso, a nulidade do procedimento”*.

O Acórdão nº 577/2006 – Segunda Câmara determinou que se *“Consigne de forma expressa, nos próximos editais, o motivo de exigir-se visita ao local da realização dos serviços do responsável técnico da empresa que participará da licitação, demonstrando, tecnicamente, que a exigência é necessária, pertinente e indispensável à correta execução do objeto licitado, de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame.”*

O Acórdão nº 2.150/2008 – Plenário estabeleceu que “ *abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto*”.

Em suma, todas as decisões registradas deixam claro que a exigência de visita técnica nas condições impostas pelo edital não foi razoável, devendo a Prefeitura ter considerado que uma ou mais empresas poderiam não comparecer no dia e hora consignados, por conta de outros compromissos, inclusive a participação em outras licitações, em outras localidades.

Isso não implica em que a Administração deva assumir ônus cujos benefícios não se justifiquem para atrair competidores, mas que devem ser evitadas exigências desnecessárias à obtenção do melhor resultado final.

Ademais, tratou-se de serviço de baixa complexidade, tornando desnecessária até mesmo a própria visita técnica. Daí, para afastar eventuais alegações futuras por parte do contratado de que não conhecia todas as peculiaridades da obrigação que assumiu, poderia ser exigido no edital a apresentação pelos licitantes de declaração de conhecimento pleno das condições locais para a execução do objeto, como já mencionado.

3.2) Exigência de profissional de nível superior em Administração no quadro permanente da empresa.

A Prefeitura fez constar no Edital como exigência de documentação complementar, no item 9.1.4, alínea ‘C’, a exigência da empresa possuir profissional com formação específica em Administração em seu quadro permanente. Esta norma editalícia não está em consonância com as exigências de que trata o Art. 30, da Lei 8.666/93, referente à qualificação técnica do licitante e, portanto, se configura em mais uma barreira que limita o universo de potenciais interessados.

O Pregão Presencial nº 002/2017 objetivou a contratação de serviço de transporte escolar, o que não requer e/ou não é atividade privativa de atuação de profissional da Administração.

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

Não há qualquer razão objetiva para tal exigência, senão a restrição da competitividade, dado que não se trata de prestação de serviço que requeira um profissional de graduação específica e com vínculo trabalhista formalizado. Não existe nenhuma associação objetiva ou funcional entre o profissional requerido e o serviço a ser prestado, além de se mostrar injustificada a exigência em função da baixa complexidade da natureza do objeto pretendido.

Do ponto de vista legal, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre esse assunto através do Acórdão nº 1.529/2006-Plenário, no sentido de que a Administração deve abster-

se de exigir como qualificação técnica realizada com fins de habilitação nos editais de licitações “...*comprovação da regularidade com o conselho de fiscalização profissional ao qual a empresa e os profissionais estejam ligados, pois isto não está previsto na lei, em especial o caput do art. 30 da Lei nº 8.666/1993*...).

No mesmo pronunciamento reforça que devem ser evitadas exigências de documentos além dos constantes no art. 30 da Lei nº 8.666/93.

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

Ademais, a exigência ilegal de visita técnica a todos os roteiros, citada no tópico anterior, deveria ser efetuada, por profissional de nível superior em Administração, citado no item 9.1.4, alínea c.4) do Edital o que restringe duplamente tal exigência.

3.3) Exigência restritiva de disponibilidade de garagem para manutenção e abastecimentos dos veículos.

Conforme o item 9.1.3 do edital, os licitantes deveriam apresentar como aspecto de qualificação técnica e como condição objetiva de habilitação ao certame “*comprovação de disponibilidade de garagem para manutenção e abastecimento de veículos, especificando a forma de domínio (contrato de locação ou arrendamento)*”.

Contudo, não existe previsão legal que suporte esse tipo de imposição na Lei Federal n.º 8.666/93. Pelo contrário, a orientação da norma é no sentido de não se restringir a participação de interessados no processo licitatório por exigências descabidas ao contexto da contratação ou desprovidas de fundamento técnico.

O artigo 30, inciso II, do referido normativo, que trata desse assunto, prevê apenas que, como uma condição declarativa e não imperativa, a licitante deva apresentar “*indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação*”. Ademais, é vedado à Administração determinar ou especificar as condições estruturais que a empresa deva possuir para executar as suas atribuições.

3.4) Aceitação de documento de qualificação técnica incompatível com o exigido no edital.

O item 9.1.3, alínea ‘A’ do edital do PP n.º 002/2017, exigiu que os licitantes apresentassem, no mínimo, 01 atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado com características semelhantes, prazos e quantidades às do objeto da licitação, para fins de comprovação de qualificação técnica e aptidão para o desempenho da atividade.

Em atendimento à essa exigência a empresa TSN Transporte e Turismo apresentou um atestado de capacidade técnica fornecido por uma empresa privada (CNPJ11.120.258/0003-00) da área de fabricação de alimentos para animais (CNAE Principal), cujo objeto foi identificado como serviços de fretamento com a utilização de 07 veículos do tipo “Vans”, ou

seja, serviço de característica incompatível com o objeto pretendido pela Prefeitura de Antonio Cardoso.

Importante registrar que a TSN Transporte, conforme consulta no sistema cadastral do DETRAN, só possui registro de propriedade de 03 veículos, o que nos permite concluir que até mesmo na prestação dos serviços indicados no atestado de capacidade técnica a empresa subcontratou automóveis de terceiros para sua realização.

Apesar disso, o referido documento foi aceito sem contestação pelo Pregoeiro municipal, sendo a empresa habilitada e declarada vencedora do certame.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de 06 de julho de 2018, a prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“1) Limitações de acesso ao edital do Pregão Presencial 002/2017, com potencial para restringir os interessados.

Supostas limitações de acesso ao edital do Pregão Presencial 002/2017, com potencial para restringir os interessados. No aviso publicado pela Prefeitura relativo ao Pregão Presencial n.º 002/2017, verificou-se a caracterização de meio dificultoso para a obtenção do Edital e seus anexos, já que para ter acesso a estes, os potenciais interessados deveriam, necessariamente, se dirigir à sede da Prefeitura, e retirá-los.

Primeiramente cumpre esclarecer que o Município, à época, ao contrário do relatado, não dispunha dos recursos tecnológicos necessários para disponibilizar eletronicamente os editais, haja vista que o site ainda se encontrava em construção. Ademais, ressalte-se que a atual Administração encontrou a prefeitura em péssimas condições, com máquinas sem funcionar, com os serviços precários como internet e telefone.

Contudo dentro de nossas poucas possibilidades, foram enviados editais por e-mail. Não houve nenhuma empresa que solicitou o edital que tenha ficado sem acesso ao mesmo, caso seja necessário o Município poderá disponibilizar cópias dos e-mails.

2) Definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento adotados para o certame.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

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

(...)

§7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.

Em razão dos dispositivos legais acima transcritos, as Cortes de Contas, ao ver do Município, vêm, de forma equivocada, entendendo ser regra a licitação do objeto passível de divisão em lotes e por itens, pois, de tal forma, viabilizaria um meio inequívoco para uma maior disputa, tendo em vista a evidente ampliação do número de possíveis fornecedores ao produto /serviço pretendido.

Ocorre que as disposições acima expostas evidenciam de forma clara e incontestável o caráter excepcional do regramento que compele a Administração Pública a licitar o objeto em diversos lotes e por itens.

Ora, o regramento é claro ao condicionar tal obrigação à comprovação da viabilidade técnica e econômica de tal fracionamento, assim como, à inexistência da perda da economia de escala. Na mesma linha condicional, o parágrafo sétimo do artigo 23 da referida lei ressalta necessidade de inexistência de prejuízo ao conjunto do objeto que se pretende adquirir.

Tendo em vista ditos regramentos, não existe qualquer dúvida de que a contratação do objeto pretendido em **LOTE ÚNICO** é a regra, sendo seu fracionamento em vários lotes procedimento de caráter excepcional e condicionante a verificação de inexistência de qualquer espécie de prejuízo à Administração Pública.

Por óbvio que se poderá alegar que o fracionamento do objeto licitado em vários lotes permitirá a participação de um maior número de licitantes e que tal fato democratiza o acesso as contratações públicas.

Quanto a tal fato, não resta a menor dúvida; todavia, apesar da competição e a acirrada disputa entre os particulares serem objetivos traçados na norma regulatória em comento, tais objetivos não permitem prejuízos ao erário com o único fim de possibilitar lucro ao particular.

Ora, se para a Administração Pública poder realizar uma licitação em vários lotes terá que comprovadamente demonstrar que tal divisão.

Se demonstra economicamente viável, e que tal divisão não enseja em perda da economia de escala, não se pode defender que tal condicionante é a regra geral, pois, se assim fosse, os dispositivos legais relativos à exceção regulariam, justamente, a possibilidade de eventualmente realizar a licitação em lote único.

Sendo assim, analisando do ponto de vista prático, no caso do Município de Antônio Cardoso, cuja administração iniciou-se em 02/01/2017 (1º ano de gestão), sem que, ressalte-se, houvesse a transição em sua totalidade, e, ainda, sem o devido conhecimento de contratos que ainda estivessem ativos para possíveis aditamentos e com mão de obra especializada escassa, firmar contrato com mais de 70 credores diferentes sem pessoal qualificado para fiscalizar pelo menos 72 contratos de um único objeto seria inviável.

Vale lembrar ainda que os encargos na contratação de pessoa física são maiores, devendo portanto ser mais oneroso a contratação nesses casos.

3) Exigências ilegais no edital do Pregão e restritivas à competitividade da licitação.

O relatório traz o entendimento de que existem regras em desacordo com a legislação vigente, as quais restringiriam o caráter competitivo do certame.

3.1) Exigência restritiva de visita técnica integral aos roteiros do transporte escolar.

Suposta presença de regras que estão em desacordo com a legislação vigente:

Foi solicitado que a licitante deverá efetuar a Visita Técnica dos roteiros, em todos os locais onde seriam executados os serviços, até 02 dias úteis antes da abertura do certame.

Contudo, o edital não impede nenhuma empresa de se credenciar caso não houvesse feito a visita, ao contrário, a visita visava apenas o total conhecimento dos locais onde seriam executados os serviços, haja vista que as condições das estradas, os acessos, influenciariam muito na hora de compor seus preços.

Note-se que tal exigência se encontra na habilitação da licitação, podendo as empresas, a qualquer tempo, tanto antes da realização do certame quanto durante a realização, impugnar o edital, interpondo recurso caso não houvesse sido considerada habilitada. Não houve qualquer manifestação por parte de nenhum licitante.

Ao contrário do que aponta o relatório, de que os interessados deveriam realizar, às suas expensas, um percurso de no mínimo 1.799 km para visitar todos esses roteiros, o edital não apontou nenhuma exigência quanto ao fato, inclusive apontando que seria feita na companhia de um servidor, portanto em veículo oficial.

Ressalte-se ainda que a visita não foi determinada para um único dia e sim durante o período que antecedia o dia da realização do certame, como diz o relatório.

Sendo assim, não pode prosperar o entendimento de que haveria a possibilidade de as empresas tomarem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame, bem como de ocorrerem contatos inadequados sobre o objeto pretendido e, na pior hipótese, pelo favorecimento de prévio acerto entre os pretendentes.

3.2) Exigência de profissional de nível superior em Administração no quadro permanente da empresa.

Quanto ao relatório da CGU apontar que a Prefeitura fez constar no Edital como exigência de documentação complementar, no item 9.1.4, alínea 'C', a cobrança da empresa possuir profissional com formação específica em Administração em seu quadro permanente, é imperioso informar que a referida exigência apenas atendeu ao ofício enviado pelo Conselho Regional de Administração, o qual determinava o cumprimento do art. 15 da Lei nº 4.769/65 e dos artigos 27 e 30 da Lei Federal 8.666/93, conforme consulta ao CRA documento em anexo. **(Anexo. 7)**

3.3) Exigência restritiva de disponibilidade de garagem para manutenção e abastecimentos dos veículos.

Não pode caracterizar a exigência de disponibilidade de garagem para manutenção e abastecimento como restritiva, tendo em vista que nenhuma empresa interessada se pronunciou a respeito. O mínimo que se espera de uma empresa de locação de veículos é que a mesma possua um local para poder dar manutenção ou realizar algum serviço que ocasionalmente precise.

Tanto não foi restritiva a exigência, pois não houve nenhum recurso ou questionamento acerca do item que poderiam ser feitos a qualquer momento.

3.4) Aceitação de documento de qualificação técnica incompatível com o exigido no edital.

Vale lembrar que o exigido no edital é atestado com características semelhante ao objeto que é a locação de veículos para fins de comprovação de qualificação técnica e aptidão para o desempenho da atividade. No entanto, é imperioso esclarecer que semelhante não é idêntico ou igual aos quantitativos estabelecidos no edital. Seria por demais desarrazoado inabilitar uma empresa apenas por apresentar atestados em quantidades inferiores ao do objeto. Aliás, é vedado exigir que os atestados possuam a quantidade igual ao do edital de licitação, pois **compatível é bem diferente de “igual”.**

Análise do Controle Interno

Quanto às Limitações de acesso ao edital do Pregão Presencial 002/2017, com potencial para restringir os interessados o gestor alega a de falta de recursos tecnológicos para a disponibilização do Edital no site da prefeitura limitação de acesso ao edital, entretanto, pode-se verificar no endereço eletrônico oficial da prefeitura (<http://www.antoniocardoso.ba.gov.br/licitacoes/>) no diretório específico de “licitações” dentro do tópico “transparência”, diversos editais de licitações realizadas desde o início do exercício de 2017, com exceção deste pregão presencial 002/2017.

Quanto à definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento adotado para o certame, não obstante a justificativa apresentada quanto à excepcionalidade da divisão por lote, não resta dúvida de que a opção por lote único restringe a participação de interessados, sendo este o aspecto central desta constatação.

Ademais, ainda que o Edital não tivesse sido dividido em lotes individuais para cada roteiro, poderia a administração municipal agrupar os roteiros semelhantes em lotes menores, como alternativa a ampliação da competitividade sem prejuízo da gestão dos contratos.

A adoção de licitação global, quando há viabilidade de divisão do objeto, já foi criticada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, quando assim dispôs em sua Súmula nº 247/2004 do TCU, conforme citado no relatório.

Quanto à exigência restritiva de visita técnica integral aos roteiros do transporte escolar, o gestor alega que, embora o procedimento esteja previsto como requisito de habilitação dos licitantes, tal exigência não impediria o credenciamento.

Contudo, tal argumento não é razoável, uma vez que o edital expressamente exige a anexação no envelope de um atestado da realização de referida visita técnica, além de ser obrigatório o

agendamento prévio com servidor municipal para acompanhar a realização da mesma, o que dificulta ainda mais a realização de tal inspeção e exige que o referido atestado seja “vistado por preposto da Secretaria Municipal de Educação”.

O gestor alega também, como prova de não restrição, que não houve recurso ou ações de impugnação do edital, argumento que desconsideramos, haja vista que as restrições apresentadas são objetivamente potenciais e de difícil comprovação efetiva, já que não se consegue determinar em momento posterior os interessados que efetivamente não acudiram ao chamamento pelas razões expostas, bem como se houve prejuízo através de propostas menos vantajosas.

Foi feito um levantamento de todos os roteiros a serem percorridos e resultou em um percurso de no mínimo 1.799 km, apresentado no relatório. O gestor alega que não existe tal exigência e que tal inspeção seria feita em veículo oficial.

Ocorre que tal exigência é clara quando determina que a visita deverá ocorrer: “*em todos os locais onde serão executados os serviços*”, embora o gestor não tenha quantificado no edital a quilometragem apontada neste relatório de fiscalização, a verificação das distâncias dos trechos, constantes no Termo de Referência, demonstra estes números aos possíveis participantes.

Quanto à realização em veículo oficial, primeiramente cabe destacar que essa informação é presumida apenas na resposta do gestor, pois não consta do edital. Ademais, o fato de usar veículo oficial não reduz a dificuldade da inspeção, ao contrário a torna mais restritiva pela necessidade de disponibilidade de veículos e de servidor municipal para acompanhamento aos licitantes interessados.

Quanto à exigência de profissional de nível superior em Administração no quadro permanente da empresa, do ponto de vista legal, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre esse assunto através do Acórdão nº 1.529/2006-Plenário, no sentido de que a Administração deve abster-se de exigir como qualificação técnica realizada com fins de habilitação nos editais de licitações “*...comprovação da regularidade com o conselho de fiscalização profissional ao qual a empresa e os profissionais estejam ligados, pois isto não está previsto na lei, em especial o caput do art. 30 da Lei nº 8.666/1993(...)*”.

Quanto à disponibilidade de garagem para manutenção e abastecimentos dos veículos, o fato de não terem havido recurso ou ações de impugnação do edital não afasta o caráter restritivo desta exigência. Ademais, verificou-se que a empresa vencedora sequer apresentou qualquer “comprovação” e “especificação da forma de domínio” conforme exigência do edital.

Quanto à aceitação de documento de qualificação técnica incompatível com o exigido no edital, o gestor alega que o atestado de serviço realizado relativo a sete veículos seria semelhante em quantidades às do objeto da licitação.

Entretanto, objetivamente é clara a incompatibilidade do atestado em virtude de o serviço licitado ser relativo a 43 roteiros de transporte escolar, ainda que não seja necessário serem quantidades idênticas. Desta forma, configura-se como uma exigência que não foi devidamente contestada pelo Pregoeiro Municipal, sendo a empresa habilitada e declarada vencedora do certame.

2.2.2. Exigências ilegais restringem o caráter competitivo do Pregão Presencial nº 05/2016.

Fato

A Prefeitura de Antônio Cardoso/BA realizou o Pregão Presencial nº 05/2016, em 22 de fevereiro de 2016, objetivando a contratação de empresa para o transporte escolar dos alunos do ensino fundamental e médio da rede municipal e estadual.

O processo foi disponibilizado à equipe de fiscalização em três arquivos magnéticos em formato PDF, o primeiro contendo 133 folhas, o segundo 121 e o terceiro 28, totalizando 282 páginas.

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

a) Ausência de indicação dos critérios utilizados para definição do custo dos roteiros e do valor total estimado da licitação.

A licitação originou-se de um expediente oriundo da Secretaria Municipal de Educação, datado de 01 de fevereiro de 2016, instruído através de planilhas contendo a indicação de dois lotes totalizando 45 linhas a serem percorridos e das respectivas quilometragens diárias e preços envolvidos.

No mesmo documento foi indicada uma estimativa de custo anual da ordem de R\$1.444.520,00, porém sem nenhum esclarecimento adicional de como esse valor foi alcançado, não sendo anexadas ao processo quaisquer cotações de preços ou informações a esse respeito, contrariando dispositivos legais que regulamentam as licitações.

O artigo 7º, § 2º, inciso II e o artigo 40, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93, combinados com o artigo 3º, inciso III da Lei n.º 10.520/02, preveem que as contratações públicas devem ser precedidas de pesquisa de preços como subsídio à elaboração de um orçamento estimado, com objetivo da identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

Assim, deve-se instruir o processo licitatório com documentos que comprovem a pesquisa de mercado local e que justifiquem a elaboração de orçamento detalhado, já que a adoção de preços de referência fora da realidade da região, acima ou abaixo, pode comprometer a viabilidade da execução do objeto ou a economicidade do resultado da licitação.

b) Da definição inadequada do tipo de licitação e da vedação expressa a participação de pessoas físicas.

O edital do certame definiu o tipo da licitação como de Menor Preço por Lote, afastando com isso a possibilidade de acerto por roteiro individual e a participação de pessoas físicas isoladamente ou de empresas de menor porte que pudessem concorrer em linhas específicas, restringindo a possibilidade de participação apenas às pessoas jurídicas.

O termo de referência do edital contemplou 45 linhas diferentes, divididas em dois lotes distintos, de forma que interessado no certame teria que necessariamente ofertar uma proposta que cobrisse todas elas.

A avaliação dessa decisão é de que, mesmo sendo o objeto pretendido perfeitamente divisível e passível da divisão, o Pregoeiro e sua equipe de apoio optaram pela escolha de um critério de julgamento restritivo e contrário ao disposto no art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/1993 e na Súmula nº 247/2004 do Tribunal de Contas da União – TCU.

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

De forma mais específica, o TCU, por meio do Acórdão nº 8.338/2011 – 1ª Câmara, ao julgar uma contratação de transporte escolar municipal, determinou a realização de uma nova licitação para este objeto, que contemplasse, entre outros aspectos, *“a possibilidade de contratação dos serviços junto à pessoa física ou jurídica... e prestação dos serviços através de rotas individualizadas”*.

Os dois instrumentos normativos estabelecem que os serviços a serem efetuados pela Administração devem ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, devendo a licitação ser efetuada com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto.

No caso analisado, a possibilidade de pessoas físicas participando do processo associada à divisão do transporte por roteiros facilitaria a ampla participação de licitantes que, mesmo não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam dispor de condições para executar determinado item ou lote de itens.

No caso analisado, não bastasse a definição do tipo da licitação, o próprio edital tratou de restringir, de forma expressa, a possibilidade de competição apenas às pessoas jurídicas, conforme observado no item 2, relativo às condições gerais de participação na licitação.

Além disso, o fato mais grave é que essa regra restritiva não foi obedecida na prática pela empresa contratada, observação resultante de sua atuação como entidade interposta e pela prestação dos serviços se utilizando quase que exclusivamente da subcontratação integral de pessoas físicas para cumprimento de suas obrigações contratuais, mediante a apropriação de parte dos recursos públicos.

c) Exigência restritiva de agendamento prévio e de visita técnica integral aos roteiros do transporte escolar.

O edital apresentou como exigência de qualificação técnica nos itens 5.4.6 e 5.4.7 que os licitantes interessados, para que pudessem participar do certame, realizassem visita técnica, conforme transcrito abaixo:

“5.4.6 Declaração de visita “in loco” emitida pela Prefeitura Municipal de ANTÔNIO CARDOSO, através do Diretor de Transporte, que a empresa licitante, através de seu sócio administrador, tem conhecimento de todas as informações das condições e dos locais e cercanias onde serão executados os Serviços.

5.4.7. A visita técnica será realizada nos dias 17/02/2016 e 19/02/2016, às 08:00hs com tolerância máxima de 0:15Hs (quinze minutos), para conhecimento das dificuldades na execução os serviços. A visita técnica será feita exclusivamente pelo sócio administrador e com agendamento feito junto à Pregoeira pelo menos 24 HS antes do dia de realização da visita técnica. ”

Como visto, foram impostos cinco requisitos a serem cumpridos numa única exigência de qualificação técnica: a visita “in loco” propriamente dita, a demarcação de datas específicas pela Prefeitura, a necessidade de agendamento prévio junto à Pregoeira, a obrigatoriedade de a visita ser cumprida pelo sócio administrador da empresa interessada e, por fim, a necessidade da presença de um funcionário municipal.

Em tese, o objetivo dessa exigência seria impor aos licitantes o conhecimento de todas as circunstâncias envolvidas nos serviços a serem realizados, desde as condições das estradas até as distâncias a serem percorridas, além dos demais esclarecimentos necessários ao cumprimento das obrigações.

Contudo, no caso específico, por não se tratar de serviços de natureza complexa, o conhecimento do local de prestação não se configura como imprescindível ao correto e adequado dimensionamento do objeto.

A Prefeitura deveria considerar que interessados poderiam não comparecer no dia e hora consignados, por conta de outros compromissos, inclusive a participação em licitações de outras localidades. Isso não implica em que a Administração deva assumir ônus cujos benefícios não se justifiquem para atrair competidores, mas que devem ser evitadas exigências desnecessárias que prejudiquem a obtenção do melhor resultado final.

Além disso, a associação da enorme quantidade de roteiros e quilômetros envolvidos e a obrigação de percorrê-los integralmente com a disponibilidade de tempo necessária para cobertura de visitação, acrescentaram um ônus de participação aos licitantes, elevando os custos de forma desnecessária e ocasionando desestímulo à competição.

Assim, fundamentado no artigo 30, inciso III da Lei 8.666/93, seria suficiente uma declaração de conhecimento pleno das condições locais, peculiaridades do serviço, características geográficas da região e das condições de trafegabilidade dos roteiros envolvidos, constituídos em sua maioria de estradas não pavimentadas e possíveis trechos de maior dificuldade de deslocamento.

Tal documento afastaria eventuais alegações futuras por parte do contratado de que não conhecia todas as peculiaridades da obrigação que assumiu.

As decisões do Tribunal de Contas da União-TCU relacionadas a aspectos de qualificação se direcionam no sentido de desestimular exigências de comprovação de aptidão com limitações

de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas na Lei que constituam embaraços à participação na licitação.

A premissa fundamental é de que quanto mais interessados acudirem ao certame, maiores as chances de obtenção de preços vantajosos ao poder público. Para isso, a licitação deve estabelecer apenas condições exigidas em Lei e evitando embaraços à participação, por conta de exigências descabidas.

A corte só considera a obrigatoriedade de visita técnica como exigência cabível em casos excepcionais. Nessas situações deve o gestor apresentar no processo licitatório justificativa razoável para tal exigência, demonstrando, por exemplo, a complexidade, a grandeza ou a singularidade do objeto licitado, o que não é o caso do PP n.º 05/2016.

Além disso, em diversas manifestações o TCU considerou temerário a Administração promover a reunião de potenciais interessados antes da realização da sessão de julgamento.

O argumento é pautado na possibilidade de as empresas tomarem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame, bem como de ocorrerem contatos inadequados sobre o objeto pretendido e, na pior hipótese, pelo favorecimento de prévio acordo entre os pretendentes.

Assim, ilustrativamente, o Acórdão TCU nº 1.265/2010 – Plenário considerou que “*a reunião prévia dos licitantes em data e hora marcadas propicia ambiente que favorece o ajuste entre os interessados*”, e o Acórdão TCU nº 2.395/2010 – Plenário orientou que “*deve o Município evitar reunir os licitantes em data e horário marcados capazes de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes*”.

Em essência, demarcar dia e horário de visita agrupando licitantes pode comprometer o sigilo indepassável das propostas pela possibilidade de discussões e até mesmo combinação de preços entre os participantes.

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

O Acórdão nº 2477/2009 - Plenário (Sumário) estabeleceu que “*A exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame*”, e o Acórdão 874/2007 - Segunda Câmara (Sumário) que “*a exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, ensejando, por isso, a nulidade do procedimento*”.

O Acórdão nº 577/2006 - Segunda Câmara determinou que se “*Consigne de forma expressa, nos próximos editais, o motivo de exigir-se visita ao local da realização dos serviços do*

responsável técnico da empresa que participará da licitação, demonstrando, tecnicamente, que a exigência é necessária, pertinente e indispensável à correta execução do objeto licitado, de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame. ”

O Acórdão 2.150/2008 - Plenário, estabeleceu que “ *abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto*”.

d) Exigência restritiva e ilegal de cadastro na Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA.

O item 4.5.1 do edital exigiu como item de credenciamento que “*o licitante deverá apresentar comprovante de inscrição junto à AGERBA (Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia)*”. (Destaque nosso)

Ocorre que a inscrição prévia no cadastro da referida agência reguladora, visa fundamentalmente a obtenção de uma Licença Especial de Transporte Intermunicipal de Passageiros, cuja concessão é normatizada pelas Resoluções AGERBA nº 06/2001 e 27/2001.

Contudo, não existe previsão legal que fundamente essa exigência para aplicação nos serviços de transporte escolar de Antonio Cardoso-BA, haja vista que as resoluções se referem, exclusivamente, ao transporte intermunicipal de passageiros, o qual nos termos do artigo 1º. §2º da Resolução 27/2001 é “*aquele realizado entre pontos terminais, considerados início e fim, transpondo limites de um ou mais Municípios, com itinerário, seccionamentos e horários definidos, realizados por estradas federais, estaduais ou municipais, abrangendo o transporte de passageiros, suas bagagens e encomendas de terceiros*”.

Ainda que fosse admissível sua aplicação ao transporte escolar de Antonio Cardoso, a concessão da licença pela AGERBA dependeria do atendimento de diversos requisitos específicos, que certamente impediriam a participação de qualquer empresa que não dispusesse do documento na abertura do certame, como será detalhado.

O artigo 1º da Resolução, que trata dos procedimentos para a emissão dessas licenças especiais, relaciona de forma taxativa cinco espécies de licenças possíveis de serem emitidas: 1) por Viagem Eventual, 2) Vinculada, 3) de Turismo, 4) de Fretamento e 5) Escolar. Das citadas, a última seria a única aplicável ao caso em análise.

Para cada licença referida, o normativo apresenta as condições de concessão, à exceção da Licença Especial Escolar, que só apresenta a ressalva de obediência concomitante à regulamentação do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, pressupondo se tratar de uma interpretação conceitual estritamente literal.

Além disso, conforme o artigo 4º, as empresas interessadas em obter licenças especiais junto à AGERBA devem, previamente a esse passo, solicitar e manter atualizado o cadastro simplificado, renovando-o anualmente, mediante apresentação de documentação específica.

Esse pedido de cadastramento deve conter o fim específico de obtenção da Licença Especial e, somente após a análise e aprovação dessa documentação, a AGERBA autoriza o recolhimento da taxa correspondente.

Os documentos comuns exigidos para a concessão da Licença Especial Escolar são: CRLV e seguro obrigatório DPVAT, comprovante de CNPJ da requerente, relação dos alunos a transportar, contrato de prestação de serviços, declaração dos pais/responsáveis pelos alunos, Autorização para Condução de Escolares expedida pelo DETRAN e Certificado do Curso de Direção Defensiva do condutor do veículo.

Como se observa, a concessão da licença escolar pressupõe objetivamente que o requerente já esteja com a prestação de serviços em curso ou, no mínimo, em estágio de oficialização da contratação, o que obviamente não seria o caso de uma participante de licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de 06 de julho de 2018, a prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Como sabido, a atual gestão está cumprindo o mandato desde 2017 e não ocorreu a transição entre os governos. Com isso, a atual gestão Municipal enviou ofício para o ex-gestor para que o mesmo apresente justificativas em relação ao indicado pelo relatório, tendo em vista que o ocorrido aconteceu no mandato do antigo prefeito, (**Anexo 1**).

Portanto, fica a atual gestão impossibilitada a prestar os devidos esclarecimentos nos quesitos abaixo.”

Análise do Controle Interno

Não foram apresentadas justificativas para esta constatação, apenas houve a informação sobre o encaminhamento, por parte da atual gestão municipal, através de ofício apresentado em anexo, solicitando a manifestação quanto aos fatos apontados, razão pela qual mantém-se a constatação nos termos originalmente redigidos.

2.2.3. Superfaturamento resultante da subcontratação integral dos serviços de transporte escolar no exercício de 2017, com prejuízo de R\$260.219,03.

Fato

Ao analisar as contratações dos serviços de transporte escolar no exercício 2017, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso /BA contratou a empresa TSN Transporte e Turismo Ltda, CNPJ nº 04.287.247/0001-91, por meio do Pregão Presencial nº 02/2017, pelo valor total global de R\$ 2.113.460,00, homologado em 06 de março de 2017, relativo ao período de dez meses.

Foram licitados dois lotes, sendo o primeiro relativo aos veículos tipo “ônibus”, no qual constaram 11 roteiros, cada um deles nos turnos matutino e vespertino e o segundo lote referente aos veículos tipo “vans”, com 32 roteiros distintos, sendo a maior parte nos turnos matutinos e vespertinos, porém alguns roteiros ocorreram apenas no turno noturno.

Os valores de recursos dispendidos com pagamentos decorrentes dessas licitações alcançaram o montante de R\$ 1.106.948,37, no exercício de 2017, sendo R\$ 892.369,57 pagos com recursos do FUNDEB 40%, R\$ 69.946,90 pagos com recursos do PNATE e R\$ 144.631,90 pagos com recursos próprios, conforme tabela a seguir.

Tabela 01 – Pagamentos efetuados com transporte escolar, no exercício de 2017, relativos ao PP nº 02/2017, à TSN Transporte e Turismo Ltda.

COMPET.	PNATE	FUNDEB	RECURSOS	TOTAL
mar/17	32.058,30	71.401,64	-	103.459,94
abr/17	-	46.915,65	58.686,30	105.601,95
mai/17	37.888,60	56.891,26	46.292,32	141.072,18
jun/17	-	132.970,48	16.867,44	149.837,92
jul/17	-	152.101,50	7.940,52	160.042,02
ago/17	-	150.116,44	7.940,52	158.056,96
set/17	-	133.577,92	6.904,80	140.482,72
out/17	-	148.394,68	-	148.394,68
total 2017	69.946,90	892.369,57	144.631,90	1.106.948,37

Fonte: Processos de pagamentos apresentados pela Prefeitura de Antônio Cardoso e pagamentos informados no SIGA/TCM de janeiro 2017 até dezembro de 2017 para a empresa TSN transportes e Turismo Ltda.

Consta em cada processo de pagamento uma tabela contendo os roteiros executados, incluindo nome do condutor e placa do veículo, sendo que quatro roteiros foram executados por veículos de propriedade da empresa e os demais por veículos de particulares, por meio da prática de subcontratação.

Em entrevista formal com o proprietário da TSN Transporte, realizada no dia 06 de março de 2018, confirmou-se que a empresa possui apenas quatro veículos próprios realizando o transporte escolar, e que a maior parte dos veículos são subcontratados de prestadores locais. Afirmou ainda que não existem contratos formais com estes prestadores, e que os pagamentos são efetuados sempre em espécie e mediante assinatura de recibo individualizado.

Com o objetivo de confirmar as informações constantes das tabelas dos roteiros executados, anexas aos processos de pagamentos, foram convocados todos os motoristas para entrevistas entre os dias 07 e 08 de março de 2018, além de inspeção física e registro fotográfico dos respectivos veículos.

Quinze prestadores particulares de transporte escolar compareceram à entrevista com a equipe de fiscalização da CGU, entre proprietários e motoristas, os quais executam treze roteiros distintos, dentre os 43 existentes, além de quatro motoristas dos veículos próprios da empresa.

Na tabela abaixo, semelhante à tabela anterior, constam apenas os valores pagos a TSN Transporte e Turismo Ltda, relativos aos roteiros executados por terceiros subcontratados informalmente.

Tabela 02– Pagamentos efetuados com transporte escolar, no exercício de 2017, relativos ao PP nº 02/2017, à TSN Transporte e Turismo Ltda, apenas dos roteiros subcontratados.

COMPET.	PNATE	FUNDEB	RECURSOS	TOTAL
mar/17	28.211,30	59.557,50	-	87.768,80
abr/17	-	43.216,65	40.833,90	84.050,55
mai/17	34.700,31	40.187,98	44.055,51	118.943,80
jun/17	-	115.973,48	16.867,44	132.840,92
jul/17	-	130.383,10	7.940,52	138.323,62
ago/17	-	128.397,96	7.940,52	136.338,48
set/17	-	114.692,32	6.904,80	121.597,12
out/17	-	119.494,56	-	119.494,56
total 2017	62.911,61	751.903,55	124.542,69	939.357,85

Fonte: Processos de pagamentos apresentados pela Prefeitura de Antônio Cardoso e pagamentos informados no SIGA/TCM de janeiro 2017 até dezembro de 2017 para a empresa TSN transportes e Turismo Ltda.

Os valores mensais pagos aos subcontratados, conforme informações coletadas nas entrevistas e verificação nos recibos apresentados, corresponde, em média, a 62% do total mensal pago pela Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso à TSN Transporte e Turismo Ltda. por cada um destes roteiros.

Além da diferença significativa de 38% entre os valores pagos à TSN Transportes e os valores repassados por esta empresa aos subcontratados, verificou-se que todos os custos com combustíveis, manutenção dos veículos, depreciação, seguro, licenciamento anual, IPVA e demais taxas para regularização veicular, foram de exclusiva responsabilidade desses subcontratados.

Em declaração formalizada do proprietário da TSN Transporte, este confirmou que a empresa não arcou com as despesas de manutenção e de abastecimentos dos veículos, ou quaisquer outros custos relativos aos veículos e motoristas porventura ocorridos, sendo esses ônus suportados exclusivamente pelos subcontratados.

De acordo com as informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), a empresa só possuía dois funcionários, no período-base de julho de 2017. Ademais, consoante informação presente no sistema cadastral do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, a empresa possuía registro de propriedade somente de dois veículos até março de 2016.

Assim, da forma como foi executado o objeto da licitação PP nº 002/2017, referente aos serviços de transporte escolar do município de Antônio Cardoso/BA, por meio da subcontratação integral, fica evidente que houve descumprimento dos artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

De acordo com o art. 72, combinado com o art. 78, VI, da Lei nº 8.666/93, a subcontratação do objeto da licitação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante.

Com base nesses pressupostos, o TCU não considera legal a subcontratação integral em serviços de transporte escolar, ficando claro que, nesse caso, a diferença entre o valor pago ao contratado e o valor recebido pelos subcontratados se trata de superfaturamento/sobrepreço

(Acórdão nº 1.151/2011 - 2ª Câmara, Acórdão nº 3.378/2012 - Plenário, Acórdão nº 1464/2014 - Plenário Acórdão nº 4067/2015 - Primeira Câmara e Acórdão nº 1129/2017 - Primeira Câmara, entre outros).

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

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

...fora apurada, dentre outras irregularidades, a subcontratação integral de serviços de transporte escolar a preços inferiores aos acordados com a administração municipal, evidenciando prática de sobrepreço na ordem de 43,85 % sobre a contratação original. Realizado o contraditório, o relator lembrou que, de acordo com os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, “a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante”. No caso concreto, anotou o relator, “como a subcontratação não estava prevista no edital e no contrato e, ainda mais, como ela se deu sobre a totalidade do objeto, colocando-se, pois, a subcontratante como mera intermediária na avença, com claro prejuízo para a administração pública, ante o desnecessário acréscimo nos preços, fica caracterizada a flagrante ilegalidade”. Ademais, registrou ser plenamente possível a aferição do débito, especialmente por não se identificar qualquer atividade relevante de coordenação, controle ou fiscalização por parte da empresa subcontratante sobre os subcontratados.... Acórdão 1464/2014-Plenário, TC 034.039/2011-2. ”

A partir das entrevistas e da análise dos recibos dos subcontratados em comparação com os pagamentos efetivamente realizados à TSN Transporte e Turismo Ltda. no período, elaborou-se o quadro a seguir com o prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral.

Quadro – Apuração do Superfaturamento de 2017

ITEM	DESCRIÇÃO	TOTAL
1	Pagamentos aos subcontratados pela TSN Transporte e Turismo Ltda. (62%, em média, dos pagamentos recebidos)	582.401,87
2	Bonificações e Despesas Indiretas (BDI)* - 16,61%	96.736,95
3	Total operacional TSN Transporte (1 + 2)	679.138,82
4	Pagamentos a TSN Transporte pela Prefeitura de Antônio Cardoso (exceto roteiros executados pela própria empresa)	939.357,85
5	SUPERFATURAMENTO (4 - 3)	260.219,03

Fonte: Processos de Pagamentos apresentados pela Prefeitura de Antônio Cardoso e pagamentos informados no SIGA/TCM de março 2017 até dezembro de 2017 e entrevistas com os prestadores.

*BDI de 16,61%, sendo 5% para despesas administrativas (A), 3,65% para tributos (PIS, COFINS) (B) e 7,0% para lucro (C). Aplicando-se a fórmula $[(1 + A) * (1 + C) / (1 - B)] - 1$.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 16,61% para o BDI foi feita com base na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que

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

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

No caso específico da contratação em Antônio Cardoso-BA, manteve-se o percentual de 5% para Despesas Administrativas, o que pode se considerar até mesmo uma medida conservadora, tendo em vista a mínima estrutura administrativa mantida pela TSN Transportes.

Sobre o Lucro Bruto, definiu-se o percentual de 7,0% no cálculo. Tal valor foi estabelecido em função da atuação mínima da contratada na prestação do serviço de transporte escolar, como mera intermediadora de um serviço quase que integralmente subcontratado, sem qualquer gestão direta sobre a operação e manutenção dos veículos, bem como utilizando uma estrutura administrativa mínima.

Por fim, foi adotado um percentual de 3,65% de Tributos sobre Faturamento, em função da exclusão de 5% de ISS dos 8,65% previstos no BDI de referência. Tal exclusão foi motivada pela utilização dos valores líquidos pagos à WS Locação no cálculo do superfaturamento, pois, como o ISS já foi retido do valor bruto a ser pago conforme contrato, não haveria porque remunerar a empresa novamente pelo mesmo tributo. A adoção dos percentuais supracitados resultou em um BDI de 16,61%.

Assim, conclui-se que a contratação de transporte escolar em todo o período analisado efetuada foi antieconômica e danosa à Administração Pública em face do pagamento de um elevado custo apenas pela intermediação dos serviços de transporte escolar, executados de fato por prestadores de serviços locais, com prejuízo apurado em R\$ 260.219,03 no exercício de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de 06 de julho de 2018, a prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Segundo relatório da CGU, foram entrevistados apenas quinze prestadores particulares de transporte escolar pela equipe de fiscalização da CGU, entre proprietários e motoristas, os quais executam treze roteiros distintos, dentre os 43 existentes, além de quatro motoristas dos veículos próprios da empresa.

Ocorre, no entanto, que a quantidade de entrevistados não corresponde nem a 50% do total de prestadores. Em sendo assim, seria prematuro afirmar que houve diferença significativa de 38% entre os valores pagos à TSN Transportes e os valores repassados por esta empresa aos subcontratados. Isso porque existem roteiros - como o de Santo Estevão Velho/ km 28 (ida e volta) - que ainda que fossem executados no total de 22 dias úteis, por exemplo, não totalizariam os valores por este recebido, pois daria o total de apenas R\$ 542,52. Destarte,

uma linha compensa a outra, uma vez que nenhum carro locado com motorista executaria o serviço um mês inteiro para receber apenas o valor acima demonstrado.

Quanto à suposta irregularidade de que houve subcontratação total do objeto, o próprio relatório é contraditório haja vista que afirma que a empresa possui 04 vans e que foram entrevistados os quatro motoristas da empresa. Logo, mais de 10% da frota total de vans é de fato prestado por veículos da empresa. Cumpre esclarecer que o entendimento do TCU é pela impossibilidade de subcontratação total do objeto, entretanto não elenca nenhum percentual do quanto seria permitido subcontratar.

O gestor alega que tem aproximadamente 10 % dos roteiros são executados diretamente por sua empresa e que, portanto, tal percentual não caracterizaria a impossibilidade de subcontratação total, entretanto, o artigo 72 da lei nº 8.666/93, dispõe que:

Em outra esteira, porém, o TCM/BA em decisão não considerou como subcontratação a locação de veículos em nome de terceiros, haja vista que todas as Notas fiscais e pagamentos respectivos estavam em nome da empresa contratada, não se podendo falar em subcontratação.

A situação da contratação da empresa vencedora para a realização dos serviços de transporte escolar, quando na verdade, esta apenas figura como agente pagadora dos verdadeiros prestadores de serviços locais, pessoas físicas que arcam com toda a responsabilidade e custos, ocorre, exatamente com os pagamentos dos valores licitados sendo efetuados a referida empresa, mediante empenho e pagamento com emissão de Notas Fiscais, de modo que, contabilmente não há qualquer erro. Vejamos decisão do TCM-BA:

“(…) Conforme informação da 23ª IRCE, a empresa vencedora do certame não detém veículos próprios de modo a cumprir o objeto que foi contratado pela Administração Pública. Neste sentido conforme elucidação no Relatório elaborado pela equipe de Inspeção da presente Corte de Contas, muito embora seja proibida a subcontratação, no caso em apreço, a empresa permaneceu atuando em nome próprio, tendo tão-somente locado os veículos a fim de efetuar os serviços contratados. Portanto, não há se falar em sub-rogação contratual, vez que o serviço foi prestado pela empresa contratada (...)” (TO TCM 86443-11, de 23 de julho de 2013, Relatoria do Cons. Fernando Vita. Acompanhado à unanimidade pelo Pleno)

Ainda sobre o assunto, o edital jamais poderia exigir frota mínima haja vista que o próprio MP recomenda o contrário. Nesse sentido, confira-se a Recomendação nº 02/2017 da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Cachoeira- Ba, a qual considerou, da análise de um edital, que a exigência de frota mínima de veículos contraria ao disposto na Lei 8.666/93, podendo levar a um direcionamento do certame, impedindo a livre concorrência, ferindo os princípios da isonomia e da eficiência de cunho constitucionais. **(Anexo 7)** A referida Recomendação, portanto, sugeriu para que fossem adotadas providências pelo gestor no sentido de suspender a licitação, para promover à retificação do Edital, retirando a referida cláusula.”

Análise do Controle Interno

Quanto à quantidade de prestadores de serviços entrevistados, vale esclarecer que foram convocados todos os motoristas para entrevista e preenchimento de formulário entre os dias

07 e 08 de março de 2018, no horário comercial, entretanto, apenas quinze apareceram, o que corresponde a 30% de todos os roteiros.

Dentre os entrevistados, todos confirmaram a situação de subcontratação e o reconhecimento da responsabilidade pelos custos de combustível, manutenção e motoristas (em alguns casos os subcontratados, contratam condutores), restando à empresa apenas a responsabilidade pelo suposto gerenciamento dos serviços e repasse mensal de pagamento.

Separadamente, os quatro veículos informados pelo proprietário durante entrevista realizada no dia 06 de março de 2017, também foram inspecionados e pôde-se verificar que prestavam serviços em nome da empresa contratada.

O gestor alega também que tem aproximadamente 10% dos roteiros são executados diretamente por sua empresa, através destes quatro veículos e que tal percentual afastaria o enquadramento como subcontratação total. Sobre isso, o artigo 72 da lei nº 8.666/93, dispõe que:

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

A lei estabelece ainda que a subcontratação deve ser expressamente prevista no edital e no contrato, o que não ocorreu. Além disso, quanto a este limite aceito para a subcontratação, a Administração deve decidir, pautada pela discricionariedade e pelos princípios que a regem, especialmente, os da moralidade e razoabilidade, contudo não constam do processo licitatório e do contrato dele decorrente, nenhuma manifestação formal que autorize a subcontratação no percentual praticado.

O gestor também apresentou como justificativa, decisão do TCM/BA, onde não teria considerado como subcontratação a locação de veículos em nome de terceiros, conforme transcrito a seguir:

“(...) Conforme informação da 23ª IRCE, a empresa vencedora do certame não detém veículos próprios de modo a cumprir o objeto que foi contratado pela Administração Pública. Neste sentido conforme elucidação no Relatório elaborado pela equipe de Inspeção da presente Corte de Contas, muito embora seja proibida a subcontratação, no caso em apreço, a empresa permaneceu atuando em nome próprio, tendo tão-somente locado os veículos a fim de efetuar os serviços contratados. Portanto, não há se falar em sub-rogação contratual, vez que o serviço foi prestado pela empresa contratada (...)” (TO TCM 86443-11, de 23 de julho de 2013, Relatoria do Cons. Fernando Vita. Acompanhado à unanimidade pelo Pleno)

No entanto, pode-se verificar que no caso julgado pelo TCM-BA, a empresa envolvida não possuía veículos de patrimônio próprio e os locou de terceiros para a realização dos serviços, ficando sob sua responsabilidade toda a prestação do trabalho, ou seja, situação completamente diferente da encontrada no município de Antônio Cardoso-BA,

Nesse caso, a quase totalidade dos serviços é cumprida por motoristas locais, sem contratos formais, caracterizando o papel da empresa contratada como mera intermediação dos serviços de transporte escolar destes roteiros, sendo todos os custos (abastecimento, manutenção e substituição dos veículos) suportados exclusivamente por estes subcontratados, restando à

empresa apenas a atividade de efetuar, mensalmente, os repasses de pagamentos recebidos da Prefeitura.

Desta forma, não se está exigindo a propriedade formal dos veículos como prerrogativa para a execução dos serviços diretamente, tanto que, considerou-se fora da subcontratação os quatro veículos que compareceram à inspeção, apresentados como sendo da empresa contratada (TSN Transporte e Turismo Ltda), embora nenhum destes veículos estivessem registrado em nome da mesma, conforme verificamos nos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo apresentados.

Portanto, considerou-se estes veículos de responsabilidade e sob a posse da empresa contratada, independente das questões legais relativas ao registro da propriedade, tomando como base as informações prestadas pelos condutores dos veículos, que relataram trabalhar para a referida empresa e consideramos a declaração apresentadas pelo proprietário da empresa acerca da existência destes quatro veículos, independentemente de estarem com pendências de transferência e/ou locados de outras empresas.

Nos termos colocados, conclui-se que a manifestação apresentada pelo gestor não elidiu o registro da constatação, razão pela qual será mantida integralmente.

3. Conclusão

Da análise desta Controladoria-Geral da União sobre a execução do PNATE no município de Antônio Cardoso-BA, foram identificadas irregularidades relacionadas à contratação do serviço de transporte escolar do município, bem como sua execução.

Nas licitações promovidas pela referida prefeitura (PP nº 005/2016 e 002/2017) foram identificadas irregularidades relativas a inserção de cláusulas restritivas ilegais que favoreceram a contratação das empresas vencedoras.

Constatou-se que a TSN Transporte e Turismo Ltda., CNPJ nº 04.287.247/0001-91, atuou como mera intermediadora da prestação do serviço de transporte em 2017, em função de subcontratação quase integral. Tais subcontratações resultaram em superfaturamento total de R\$232.254,99 no exercício 2017..

Ordem de Serviço: 201800216

Município/UF: Antônio Cardoso/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: ANTONIO CARDOSO PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 27.803.963,82

1. Introdução

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação, pelo Município de Antônio Cardoso/BA, de recursos federais provenientes de créditos de recuperação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, especificamente na contratação de escritórios advocatícios pela Prefeitura Municipal.

Os trabalhos de campo, realizados no período de 05 a 09 de março 2018, associam-se ao Programa 2080 - Educação de qualidade para todos e à Ação 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Preliminarmente informa-se que já foram pagos precatórios do Fundef a essa municipalidade no valor de 5.803.963,82 (já corrigidos), referente ao período de 02 de setembro de 2000 a 2004; e que são pleiteados judicialmente precatórios no montante de R\$ 22.000.000,00, calculados com referência ao período restante entre o exercício de 1998 e fevereiro de 2007.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

Fato

O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional - EC nº 14, de setembro de 1996, com regulação na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998 e caracterizava-se como

um Fundo de natureza contábil, que determinou o repasse de recursos automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e, particularmente, a valorização do seu magistério.

Apesar de não mais vigor o Fundef, vários Municípios brasileiros ajuizaram ações em desfavor da União por meio das quais foram questionadas as diferenças devidas pela União aos demais entes federativos em decorrência da fixação do Valor Médio Anual por Aluno (VMAA) inferior ao definido pela Lei de criação do Fundo.

Segundo o art. 6º, caput, da Lei nº 9.424/96, a União deveria complementar os recursos do Fundef sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. No §1º do mesmo artigo dispõe-se que o valor mínimo anual por aluno não seria inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a quantidade total de matrícula do ensino fundamental no ano anterior, acrescido do total estimado de novas matrículas.

No entanto, após a definição legal do valor absoluto para o primeiro ano, a União passou apenas a atualizá-lo monetariamente, sem observar a regra prescrita pelo citado §1º. Com isso, a partir de 1998, o VMAA ficou menor que o devido, gerando diferenças a menor ou mesmo ausência de repasse a título de complementação para alguns Municípios.

Diante dessa inobservância legal, o Ministério Público Federal no Estado de São Paulo-MPF/SP ajuizou a Ação Civil Pública - ACP nº 1999.61.00.050616-0, em 15 de outubro de 1999, pedindo o ressarcimento do Fundef no valor correspondente a diferença entre o valor mínimo definido e aquele fixado ilegalmente em montante inferior, desde o ano de 1998, e por todos os anos em que persistisse a ilegalidade, acrescidos de juros legais e correção monetária.

A partir dessa iniciativa do MPF/SP, os Municípios ajuizaram ações de cobrança, pela via de ação de conhecimento originária, e, posteriormente, na fase de cumprimento de sentença da citada ACP.

Por sua vez, a Advocacia-Geral da União (AGU) questionou a fixação de um VMAA nacional, alegando que a média deveria ser regional (calculada em cada Estado ou no Distrito Federal), porquanto a natureza desse fundo.

Contudo, a questão já foi pacificada nos Tribunais Superiores. O STJ, por meio do REsp nº 1101015/BA, de 26 de maio de 2010, representativo da controvérsia, firmou o entendimento de que a fixação do valor deveria ser feita considerando a média nacional.

O STF reconheceu, em julgamento de 09 de junho de 2011, e no âmbito do RE nº 636.978 – RG/PI, que essa discussão central da forma de cálculo não tinha repercussão geral, uma vez que a matéria era de índole infraconstitucional, consolidando assim a posição do STJ.

Desse modo, o pagamento desses valores devidos pela União a Estados e Município dá-se por meio de **precatórios**, que são requisições de pagamento expedidas pelo Presidente do Tribunal onde o processo tramitou, após solicitação do juiz responsável pela condenação.

Nessa seara, ganha relevância o fato de os Municípios terem contratado escritórios de advocacia com a remuneração pactuada em termos percentuais (em torno de 20%) do crédito pago pela União, o que representaria montante próximo a R\$18 bilhões. Esses honorários, que alcançam valores abusivos e contrários ao interesse público, vêm sendo destacados/subtraídos dos precatórios, deixando de promover uma maior valorização dos profissionais do magistério público municipal e prejudicando os estudantes do ensino básico.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito do Acórdão nº 1.824/2017 (Plenário) e respaldando-se na independência das instâncias judiciais e administrativas, firmou o entendimento de que a destinação de valores desses precatórios para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional (art. 60, do ADCT) e ilegal (Lei nº 11.494/2007).

Nesse mesmo julgado, determinou aos Municípios beneficiados pela citada ACP que “*não promovam pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos da complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB, bem como não celebrem contratos que contenham, de algum modo, essa obrigação*”.

Frise-se que a União ingressou em 2017 com ação rescisória em face dessa ACP, autuada junto ao TRF-3 sob o nº 5006325-85.2017.4.03.0000. Foi alegada a incompetência territorial do Juízo Federal de São Paulo, uma vez que o Estado ou Município paulista não recebiam complementação do Fundo e não estariam ligados ao “local de ocorrência do dano”.

Em decisão liminar de 22 de setembro de 2017, o Desembargador relator naquele Tribunal determinou a suspensão da eficácia do Acórdão impugnado (que havia transitado em julgado em julho de 2015) e, como consequência, de todas as execuções dele derivadas contra a União, movidas por diversas prefeituras, em todo o país, relacionadas ao Fundef.

Nessa mesma decisão, e no tocante à contratação pelos Municípios de escritórios de advocacia para requerer o início a fase de cumprimento de sentença da ACP, foi argumentado:

“Para evidenciar, ainda mais, a gravidade do caso, a União noticia que não são poucos Prefeitos, ao invés de solicitarem a gratuita execução do julgado do Ministério Público Federal, aqui em São Paulo, na sede do juízo, estão contratando advogados, a um custo entre 10 a 20 por cento da bilionária verba complementar.

Apenas para a simples execução de causa já ganha.”

Esclareça-se que o próprio MPF-SP já havia dado início à execução coletiva do julgado.

O Desembargador relator ainda remeteu peças do processo à Procuradoria-Geral da República (PGR) para que fossem adotadas, em relação a tais Prefeitos, as providências cabíveis na área da improbidade administrativa.

Sobre a ação rescisória, o MPF apresentou recurso e o processo ainda está em trâmite.

Por fim, registre-se que mesmo com a substituição do Fundef – Educação Fundamental (Lei nº 9.424/96) pelo Fundeb – Educação Básica (Lei nº 11.494/2007) em 2007, o movimento de ações de cobrança de valores bilionários está se repetindo em relação ao novo Fundo, já que a União também teria fixado o VMAA abaixo da previsão legal. Novos contratos com escritórios de advocacia têm sido firmados pelos entes municipais em termos abusivos e contrários ao interesse público.

Nesse Relatório, portanto, serão examinados os processos de contratação de escritórios advocatícios pela Prefeitura de Antônio Cardoso/BA e os valores pactuados para fins de pagamento de honorários contratuais.

2.1.2. Ilegalidade na contratação do escritório de Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados (CNPJ nº 06.074.001/0001-67) para recuperação de créditos do Fundef, porquanto desnecessária, antieconômica e contrária aos interesses públicos.

Fato

A Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA, representada pela Prefeita com mandatos 2005-2008 e 2009-2012, mediante inexigibilidade de licitação, celebrou contrato de prestação de serviços com o escritório *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados*, OAB-BA sob nº 1302 e CNPJ 06.074.001/0001-67, em 22 de março de 2005, com finalidade de ajuizamento de medida judicial para restituição de valores não repassados pela União Federal, à título de complementação do Fundef.

Sobre essa contratação, destaca-se que não foi disponibilizado o processo de inexigibilidade para análise da motivação administrativa e, considerando que o contrato dele decorrente apresenta o timbre do próprio escritório de advocacia, constata-se informalidade na condução dessa avença.

O referido contrato autorizou o escritório a ajuizar quaisquer tipos de incidentes e recursos relacionados ao alcance do objeto pretendido (CLÁUSULA PRIMEIRA), sendo previsto o pagamento de honorários advocatícios de êxito em parcelas equivalentes a 20% sobre a quantia resgatada junto à União (CLÁUSULA TERCEIRA), sem prejuízo aos honorários sucumbenciais na forma da lei (obrigação de a parte vencida pagar uma quantia ao advogado da parte vencedora).

O contrato foi celebrado com duração indeterminada, tendo seu termo condicionado ao trânsito final da decisão do julgamento da ação judicial pactuada ou qualquer acordo judicial ou extrajudicial, consoante a CLÁUSULA SEGUNDA. Dispôs ainda que eventual rescisão não prejudicaria a percepção dos valores relativos a honorários advocatícios, inclusive os que viessem a ser, por arbitramento, fixados pelo juiz competente.

A *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados* propôs ação para requerer a condenação da União ao pagamento das diferenças relativas às transferências do Fundef, em decorrência de cálculos incorretos realizados pela União na aplicação do Valor Médio Anual por Aluno (VMAA).

A petição, datada em 11 de julho de 2005, consignou o valor da causa em R\$ 8.665.152,12, referentes ao período de 1998 até 2004, sendo que o respectivo processo tramitou no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF), na Subseção Judiciária de Feira de Santana/BA (processo 2005.33.00.018463-1; Ação Originária nº 2006.33.04.004252-1).

A Sentença Nº 181 I – A/2006, publicada em 03 de outubro de 2006, reconheceu a prescrição quanto às parcelas anteriores a 01 de setembro de 2000 (Súmula 85 do STJ) e condenou a União a pagar as diferenças a partir de 02 de setembro de 2000, com as devidas correções.

A fase de Cumprimento de Sentença tramitou sob a numeração 4677-41.2010.4.01.3304, com peça inicial autuada em 08 de julho de 2010. Em Decisão, proferida em 07 de maio de 2015, requereram-se pagamentos nos seguintes valores:

- a) R\$ 4.412.576,90 em favor do Município de Antônio Cardoso/BA;
- b) R\$ 1.409,29 em favor do advogado inscrito na OAB/BA sob o nº 112.929 e CPF nº ***.372.515-**, sócio administrador e responsável pelo escritório *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados*.
- c) Verba honorária de 5%.

Sobre o item a), informa-se que o Processo de Precatório foi autuado com a numeração 0141411-92.2015.4.01.9198 em 30 de junho de 2015. Os R\$ 4.412.576,90 formalizados na Requisição de Pagamento, em 29 de junho de 2015, foram corrigidos, sendo depositados R\$ 5.803.963,82 em conta da Caixa Econômica Federal (CEF) da Prefeitura de Antônio Cardoso/BA em 12 de dezembro de 2016. Houve movimentações financeiras nessa conta no período de 26 de dezembro de 2016 a 25 de janeiro de 2018.

Acerca do item b), formalizou-se a Requisição de Pagamento para honorários sucumbenciais no valor de R\$ 1.409,29, “em virtude de decisão transitada em julgado, proferida na Ação Originária nº 2006.33.04.004252-1 e [...] Execução nº 4677-41.2010.4.01.3304”. O valor foi depositado em conta da CEF em 03 de agosto de 2015, sendo que o Ofício que informa o saque dos valores data de 04 de dezembro de 2015.

Sobre o item c), havia expectativa de a *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados* receber pagamento em percentual de 20%, consoante Contrato celebrado com a Administração Municipal de Antônio Cardoso/BA.

Entretanto, a Decisão no processo nº. 4667-41.2010.4.01.3304, em 15 de agosto de 2014, determinou o percentual de 5% sobre a quantia resgatada de precatório referente aos anos de 2000 a 2004, por considerar honorários contratuais superiores a R\$ 200.000,00 mais que suficientes para o pagamento de prestação de serviços advocatícios em demandas do Fundef.

Acrescenta-se ao exposto que a Decisão, proferida em 25 de junho de 2015, reconheceu a inviabilidade de retenção de honorários contratuais sobre a verba do Fundef, por expressa destinação constitucional (art. 60 do ADCT, CF/88), seguindo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Resp 1409240/PE, julgado em 17 de dezembro de 2013, DJe de 03 de fevereiro de 2014).

Informa-se ainda que, no processo nº 0004677-41.2010.4.01.3304, foi promovida execução de título executivo judicial visando ao pagamento de diferenças à título de complementação do Fundef, apurados entre os anos de 2000 a 2004. O Município de Antônio Cardoso/BA também requereu a ampliação do objeto da execução, com vistas ao pagamento das diferenças apuradas entre os anos de 2005 e 2006. A Decisão, proferida em 05 de outubro de 2017, indeferiu a demanda.

Da análise dos atos e fatos relacionados à contratação do escritório *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados*, constatou-se a ilegalidade nessa avença para a recuperação de créditos do Fundef, tendo em vista: i) sua desnecessidade; ii) sua antieconomicidade e finalidade contrária aos interesses públicos.

i) Da desnecessária contratação do escritório de advocacia haja vista a baixa complexidade do feito, dada a existência da Procuradoria no Município e do trâmite da Ação Civil Pública - ACP nº 1999.61.00.050616-0.

A ação ordinária ajuizada pelo Município de Antônio Cardoso/BA (processo 2005.33.00.018463-1; Ação Originária nº 2006.33.04.004252-1) ocorreu após o MPF/SP ajuizar a Ação Civil Pública - ACP nº 1999.61.00.050616-0, e após o Juízo Federal liminarmente determinar o recálculo do valor mínimo anual e depósito das diferenças lançadas a menor do Fundef (19ª Vara Federal). Informa-se a ocorrência do trânsito em julgado dessa ACP em 2015.

Desse modo, o Município individualmente pleiteou a recuperação desses créditos considerando a verossimilhança do direito invocado, já reconhecido liminarmente pelo Poder Judiciário Federal, e conforme conduta de outros municípios.

Não obstante o direito de pleitear a recuperação desses créditos, constatou-se a desnecessidade da contratação do escritório para ajuizar ação ordinária.

Os serviços jurídicos, seja para análise de atos, contratos ou outros instrumentos celebrados, seja para a defesa em causas judiciais e administrativas, possuem caráter permanente e, para atendimento dessas demandas, procuradorias jurídicas integram a estrutura administrativa dos entes federativos.

Desse modo somente nas situações de insuficiência/incapacidade de quadro próprio de procuradores (advogados) ou da significativa complexidade da questão e especialidade da matéria justificar-se-ia a contratação de escritório de advocacia, com base na Lei 8.666/93.

Todavia, constatou-se a baixa complexidade do feito da ação ordinária, isso porque se fundou, quase na sua totalidade, nos argumentos jurídicos já constantes na citada ACP, praticamente na mesma sequência de apresentação da tese e com mínimas modificações de texto, conforme evidenciado nos Anexos (Quadros I, II e III) deste Relatório.

Ademais, a petição do escritório contratado, no tópico “DOS VALORES DEVIDOS AO MUNICÍPIO AUTOR”, também apresentou quadros e transcrição de textos, também com mínimas alterações, do Relatório Final do Grupo de Trabalho do Ministério da Educação – MEC (2003).

Observou-se basicamente argumentação da *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados* em 05 de 21 páginas da petição: a citação de 2 decisões de magistrados da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado da Bahia, publicados posteriormente à ACP (Processo n. 2003.33.00.30716-8 e Processo n.º 2003.33.00.032254-4); a referência ao processo de TC 014.041/1999-5, relativo a uma solicitação do Congresso Nacional ao TCU para apurar fatos relacionados ao Fundef; a síntese de cálculos sobre perdas de valores do Fundef para os Estados; e o detalhamento dos valores anuais (1998 a 2004) para o Município de Antônio Cardoso/BA, que fundamentaram o valor da causa.

Acrescenta-se ao exposto que, nos próprios autos da demanda, em Decisão Judicial de 15 de agosto de 2014, destacou-se a Petição Inicial apresentada pelo escritório como semelhante a

inúmeros outros feitos voltados à recuperação de créditos do Fundef. Portanto, a ausência de singularidade é notória, sendo que o próprio Juízo admite outras ocorrências de igual natureza.

Nesses termos, conclui-se pela baixa complexidade do feito, e, por consequência, pela não singularidade do serviço de advocacia prestado à Prefeitura de Antonio Cardoso/BA. Incorreu-se, portanto, na celebração de contrato de prestação de serviço advocatício desnecessário, considerando ainda a existência de Procuradoria Jurídica no município.

ii) Da conduta antieconômica e contrária ao interesse público da Administração Municipal com a contratação do escritório de advocacia.

De acordo com o contrato celebrado, o valor da causa foi estimado em R\$ 8.665.152,12, sendo fixados honorários advocatícios de 20%, correspondentes a, aproximadamente, R\$ 1.733.030,42.

Esse tipo de pactuação de risco não estabelece preço certo na contratação e vincula a remuneração do contratado a um percentual sobre o crédito a ser auferido, em desacordo com o art. 26, inciso II e o art. 55, incisos III e V da Lei 8.666/93. O contrato de risco, nesse sentido, é incompatível com o regime jurídico dos contratos administrativos

Registra-se que em causas de recuperação de créditos do Fundef não são preponderantes, entre outros, os elementos “complexidade e dificuldade da matéria peticionada”. Salienta-se que no próprio Código de Ética da OAB, já vigente à época da contratação, prevê-se a fixação de honorários profissionais com moderação, considerando os seguintes critérios:

“Art. 36. [...]

I – a relevância, o vulto, a complexidade e a dificuldade das questões versadas;

II – o trabalho e o tempo necessários;

[...]

IV – o valor da causa, a condição econômica do cliente e o proveito para ele resultante do serviço profissional;

[...]

VII – a competência e o renome do profissional;”

O percentual de 20% fixado no contrato sob exame foi considerado abusivo e combatido pela Justiça Federal, conforme Decisão Judicial de 15 de agosto de 2014, que os corrigiu para 5% do valor da causa:

“O caso enseja juízo de razoabilidade. [...] a correção da lesividade originária, ora operada, ofertará ao causídico honorários contratuais superiores a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), montante que atende com folga ao labor dispensado na presente demanda e a dignidade do nobre exercício da advocacia.” (Original sem grifo)

Conforme já evidenciado, a baixa complexidade da ação ordinária para a recuperação de créditos do Fundef não respaldou a fixação de honorários no percentual de 20%, incorrendo a Administração Municipal no risco de onerar indevidamente o erário, e, por conseguinte, de causar grave prejuízo à manutenção e desenvolvimento da educação básica em Antônio Cardoso/BA.

Desse modo, a conduta está em desacordo com o interesse público na medida em que previu, de modo desnecessário, o repasse de quantia excessiva para escritório particular, em detrimento dos direitos dos alunos do ensino público que poderiam ser beneficiados com essas receitas financeiras.

Sobre o pagamento de honorários, o escritório *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados* ajuizou ação de cobrança em desfavor do Município de Antônio Cardoso/BA (processo 8000532-50.2016.8.05.0230). Na petição inicial requereu-se a condenação em R\$ 1.047.678,40, devidamente atualizado desde a data base de 01/2016, valor sobre o qual incidiriam custas processuais.

Contudo, em peça datada em 18 de agosto de 2016, requereu-se a emenda da inicial dessa ação de cobrança para a designação de audiência prévia de conciliação (art. 334 do Código de Processo Civil - CPC). A audiência foi designada para 18 de abril de 2018, conforme intimação datada em 06 de março de 2018 e recebida pelo representante legal do Município em 28 de março de 2018.

Sobre a ação de cobrança, por meio do Ofício nº 234/2018, com data de 02 de agosto de 2018 e disponibilização à CGU em 03 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte informação: “*De logo esclarece que o Município de Antônio Cardoso não fez nenhum tipo de acordo, nem qualquer pagamento referente ao processo citado, e que o mesmo está à espera da sentença. [...]*”

Manifestação da Unidade Examinada

Acerca do fato constatado, qual seja, a ilegalidade na contratação da *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados* para a recuperação de créditos do Fundef, tendo em vista a sua desnecessidade, bem como a sua antieconomicidade e finalidade contrária ao interesse público, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA não apresentou manifestação.

As manifestações sobre a ação de cobrança (processo 8000532-50.2016.8.05.0230), encaminhadas por meio do Ofício nº 234/2018, com data de 02 de agosto de 2018 e disponibilização à CGU em 03 de setembro de 2018, contribuíram para a compreensão sobre a destinação de recursos do Fundef e, por essa razão, foram inseridas no campo ‘fato’.

Análise do Controle Interno

Não houve manifestação da Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA para elidir a constatação de ilegalidade na contratação do escritório *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados*, em 22 de março de 2005, para a recuperação de créditos do Fundef, tendo em vista sua desnecessidade, antieconomicidade e finalidade contrária aos interesses públicos. Ressalta-se que a contratação foi realizada na gestão da Prefeita com mandatos em 2005-2008 e 2009-2012.

A referida ilegalidade, notadamente em decorrência de pactuação de honorários advocatícios em percentual de 20% dos recursos recuperados do Fundef (CLÁUSULA TERCEIRA), acarretou também no risco de prejuízo já estimado em R\$ 1.047.678,40 (devidamente atualizado desde a data base de 01/2016, valor sobre o qual incidiriam ainda custas

processuais), no caso de decisão judicial favorável ao escritório de advocacia na ação de cobrança (processo 8000532-50.2016.8.05.0230).

2.1.3. Ilegalidade na contratação do escritório Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica (CNPJ nº 14.691.533/0001-71) para recuperação de créditos do Fundef, porquanto decorrente de processo de inexigibilidade irregular, tendo como objeto prestação de serviço desnecessário, antieconômico e contrário aos interesses públicos.

Fato

A Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA, representada pelo Prefeito com mandato no período de 2017-2020, mediante o processo administrativo nº 168/2017, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 010/2017, celebrou o Contrato nº 225/2017 com o escritório *Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica*, OAB-BA sob nº 2053 e CNPJ nº 14.691.533/0001-71, em 06 de outubro de 2017.

O processo administrativo foi instaurado com o objetivo “*recuperar créditos frente ao Governo Federal, referente às diferenças de repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)*”.

A “Solicitação de Despesa” da Secretaria Municipal de Administração, de 26 de setembro de 2017, demandou a contratação pelo período de 60 meses, e o pagamento de honorários foi estimado em R\$ 3.300.000,00, haja vista a previsão de precatórios de R\$ 22.000.000,00. Como motivação do ato, registrou que a empresa “[...] *é renomada e bem conceituada na Sociedade de Advogados, constituída por profissionais especializados na área Tributária e Financeira* [...]”

Foi acostado documento produzido pelo escritório, também com a data de 26 de setembro de 2017, contendo breve relato e proposta de trabalho, o qual estimou os honorários em R\$ 3.750.000,00, o que corresponderia a 15% da previsão de precatórios de valor aproximadamente de R\$ 25.000.000,00.

No texto desse documento informa-se que muitos Municípios propuseram ação para recuperar valores devidos ao Fundef, contudo, sem abranger todo o período de recuperação, qual seja, de 1998 a fevereiro de 2007. O termo em fevereiro de 2017 para os cálculos decorreria da aplicação de regras da Lei nº 11.494/2007 até 28 de fevereiro de 2007, e, assim, as regras trazidas pelo sucessor Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) somente teriam sido aplicadas a partir de 1º de março de 2007.

Na mesma data, o Prefeito determinou a tramitação do processo para as áreas responsáveis por indicação de recursos orçamentários, elaboração de parecer jurídico e elaboração de contrato.

Acerca dos recursos orçamentários, previu-se o adimplemento da contratação de escritório de advocacia com recursos do Fundef.

Ainda na mesma data, foi aberto o processo de Inexigibilidade de Licitação nº 010/2017, em síntese, justificando a inviabilidade de competição nos dispositivos legais que tratam da “notória especialização” (art. 25, inciso II da Lei 8666/93), e que conceituam serviços técnicos especializados os trabalhos relativos à “assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias” e “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal” (respectivamente, incisos III e VI do art. 13 da Lei nº 9666/93).

Contraditoriamente, o parecer jurídico apresenta data anterior a todos os outros documentos já citados e acostados ao processo administrativo sob exame, qual seja, 01 de setembro de 2017.

O Contrato nº 225/2017 de prestação de serviços pelo escritório *Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica* foi celebrado em 06 de outubro de 2017, com vigência de 60 meses e possibilidade de prorrogação por mais 12 meses. Estimou-se a recuperação de créditos do Fundef em R\$ 22.000.000,00, e, considerando percentual de êxito de 15%, estimaram-se honorários advocatícios no valor de R\$ 3.300.000,00.

A *Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica* promoveu cumprimento de sentença para requerer o pagamento de precatório em favor do Município de Antônio Cardoso/BA no valor total de R\$ 16.338.608,76 (com juros e correções monetárias), decorrente das diferenças relativas às transferências do Fundef por cálculos incorretos realizados pela União na aplicação do Valor Médio Anual por Aluno (VMAA).

A petição, datada em 05 de março de 2017, referiu-se aos períodos de 1998 a 1999 e de 2005 a fevereiro de 2007, sendo que o respectivo processo tramita no TRF da 1ª Região, 1ª Vara Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Feira de Santana/BA (numeração de processo 1001083-55.2017.4.01.3304).

Informa-se que, por meio de Petição de 08 de janeiro de 2018, apresentou-se emenda à inicial, com o objetivo de alterar o valor da causa de R\$ 16.338.608,76 para R\$ 20.171.469,35. Considerando que não houve o pagamento dos precatórios, adotar-se-á para efeito de análise o valor contratado de R\$ 22.000.000,00 como o valor da causa, e o valor de R\$ R\$ 3.300.000,00 como honorários de êxito.

Da análise dos atos e fatos relacionados à contratação do escritório, constatou-se a ilegalidade para a recuperação de créditos do Fundef, tendo em vista: i) o irregular processo administrativo para contratar por inexigibilidade de licitação; ii) contratação desnecessária; iii) a antieconomicidade da contratação e com finalidade contrária aos interesses públicos.

i) Do irregular processo administrativo para contratar por inexigibilidade de licitação.

O processo administrativo nº 168/2017 tramitou em 1 único dia, porquanto, em 26 de setembro de 2017 formalizaram-se os atos: Solicitação de Despesa; Proposta de prestação de serviço elaborada pelo escritório; e Indicação de recursos orçamentários.

Ressalta-se que o Parecer Jurídico, de 01 de setembro de 2017, foi assinado com data anterior à instauração do processo e já fazia menção à minuta do contrato. Cita-se o excerto: “***instanos salientar que, a minuta do contrato obedece além dos preceitos da LLC, todos os***

princípios que norteiam a Administração Pública, sendo relevante destacar a razoabilidade e economicidade da contratação.”

Soma-se a isso a juntada ao processo de um “Atestado de Capacidade Técnica” elaborado pela própria Prefeitura, com data de 06 de outubro de 2017, a mesma da celebração do Contrato nº 225/2017.

O referido atestado foi juntado à documentação de qualificação técnica referente à atividade “Advocacia Tributária”, descrição “Recuperação dos recursos do Fundef, que não foram repassados ao Município”. Cita-se excerto desse documento: ***“Atestamos que tais serviços são executados satisfatoriamente, não existindo em nossos registros e arquivos, até a presente data, quaisquer fatos que desabonem sua conduta e responsabilidade técnica acerca das obrigações assumidas.”***

Quanto ao conteúdo do processo administrativo, motivou-se nos autos a contratação do escritório de advocacia decorrente da inviabilidade de competição, com base nos dispositivos legais que tratam da “notória especialização” (art. 25, inciso II da Lei 8666/93), e que conceituam serviços técnicos especializados como os trabalhos relativos a “assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias” e “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal” (respectivamente, incisos III e VI do art. 13 da Lei nº 9666/93).

Registrou-se em Parecer da Procuradoria Jurídica que o objeto da demanda judicial, era singular, pois “Bem óbvio que os serviços a serem prestados *destoam daqueles que cotidiana ou extraordinariamente dizem respeito à advocacia*” e por existir o “elemento da confiança” (*intuitu personae*) nessa contratação.

Não obstante as motivações e documentos apresentados, a instrução de processo administrativo que, de fato, respalde contratação por inexigibilidade de licitação por notória especialização exige a ocorrência concreta de inviabilidade de competição, o que não foi comprovado.

Sem adentrar no mérito do reconhecimento do escritório contratado, a notória especialização só tem lugar quando se tratar de serviço inédito ou incomum, o qual exija a escolha de prestador de serviço cujas qualificações não sejam suscetíveis de seleção por meio de critérios objetivos inerentes ao regular processo de licitação.

A recuperação de créditos do Fundef, apesar de envolver vultuosas receitas financeiras, não se caracteriza como objeto de demanda judicial singular que justifique a inexigibilidade de licitação. A Ação Civil Pública promovida pelo MPF-SP, que tramitou por 16 anos até o trânsito em julgado em 2015, tem causa de pedir (fato que deu origem ao direito), com suas teses e argumentos jurídicos reproduzidos em inúmeras ações promovidas por escritórios de advocacia que assessoram Municípios e ajuízam ações de conhecimento e promovem cumprimento de sentença.

Tanto padecem de singularidade essas ações judiciais que a Administração Municipal de Antônio Cardoso anterior, mandatos 2005-2008 e 2009-2012, contratou, em 2005, outro escritório para requerer o pagamento de precatório, e com êxito na demanda, conforme também constatado neste Relatório. Em relação ao direito do Município, encontra-se a questão do Fundef sedimentada na jurisprudência, e, portanto, desprovida de maior grau de complexidade.

Conclui-se assim que a competição era plenamente possível e poderia ocorrer entre o escritório contratado e outros que prestam serviços com mesmo objeto para outras Prefeituras, afastando-se, assim, o principal pré-requisito para se contratar por inexigibilidade de licitação.

A questão confiança pode ser relevante em situações que se aguarde uma resolução de lide, mas, no caso em tela, a definição do direito entre as partes já foi resolvida, cabendo apenas a execução da sentença, deixando de ser um serviço singular, envolvendo riscos, para ser um procedimento simples de direito já definido.

Desse modo, está afastada a possibilidade de contratar notórios profissionais com extensos currículos, reconhecimento profissional e publicações, entre outros aspectos, para a execução de objeto de natureza singular, também não restando caracterizada a confiança pessoal nessa qualificação técnica e, tampouco, a hipótese de ausência de competitividade.

ii) Da desnecessária contratação do escritório Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica haja vista a baixa complexidade do feito, dado o trâmite da Ação Civil Pública - ACP nº 1999.61.00.050616-0 e a existência da Procuradoria no Município.

O pleito por recuperação de créditos do Fundef no período de 2005 a fevereiro de 2017 não requereu ajuizar ação de conhecimento, mas somente de apuração dos valores devidos pela União.

E, apesar de atualmente os pagamentos relacionados a créditos do Fundef estarem suspensos (ação rescisória, processo nº 5006325-85.2017.4.03.0000), o MPF-SP já havia dado início à execução coletiva do julgado, em benefício de todos os Municípios e sem qualquer custo, sendo desnecessário o ajuizamento de ações individuais de cumprimento de sentença para o recebimento dos valores.

Considerando, todavia, a liberalidade de o Município promover o cumprimento de sentença, far-se-ia necessário tão somente a atuação do Departamento Jurídico/Procuradoria, porquanto os serviços necessários ao caso são de domínio de qualquer profissional do ramo do Direito com a habilitação e qualificação mínima, com o auxílio de assessoria contábil oficial ou contratada.

Ademais, ações judiciais relacionadas ao Fundef não envolvem risco, haja vista que a União já foi condenada a pagar as diferenças, restando apenas cumprir a sentença (apurar os valores e pagar). Ou seja, por essa contratação, prevê-se remunerar o escritório em um valor bastante expressivo, R\$ 3.300.000,00 (percentual de êxito de 15%) diante do pouco a ser feito para a efetiva recuperação das importâncias notoriamente reconhecidas.

Nos documentos do processo administrativo não foram justificados os motivos da impossibilidade de a demanda ser proposta pela Procuradoria do Município.

Assim, não houve avaliação de aspectos de força de trabalho, qualificação dos advogados disponíveis, condição de incapacidade operacional para a defesa dos interesses municipais na demanda, ou ainda se a contratação decorreu de simples opção da Administração Municipal.

iii) Da antieconomicidade da contratação e finalidade contrária aos interesses públicos.

Não obstante a ilegalidade na celebração de contrato com o escritório de advocacia mediante inexigibilidade de licitação, sem observância aos princípios da legalidade, motivação dos atos administrativos e isonomia, a contratação foi realizada com previsão de pagamentos de honorários advocatícios excessivos e não justificáveis.

Nesse aspecto, destacam-se duas questões com relação às quais a Administração Municipal mostrou atuação contrária aos interesses públicos, notadamente aos vinculados à educação básica: o valor dos honorários e o destaque de verbas do Fundef.

Acerca dos honorários advocatícios, a contratação de materialidade excessiva e injustificada não está respaldada em qualquer critério que viesse a refletir a justa indenização do trabalho dos advogados do escritório contratado.

Pelo contrário, foi realizada em prejuízo aos interesses do fisco municipal e em desacordo com a Decisão Judicial em 15 de agosto de 2014, no processo nº 4667-41.2010.4.01.3304, que determinou a redução do percentual de 20% para 5% sobre os créditos do Fundef recuperados para o pagamento dos serviços prestados pelo escritório *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados* (CNPJ nº 06.074.001/0001-67), então contratado em 2005.

A revisão deveu-se à baixa complexidade do feito, e, como resultado, proporcionou “*honorários contratuais superiores a R\$ 200.000,00*”, apreciados como mais que suficientes conforme já relatado em registro de constatação deste Relatório.

Tendo conhecimento do teor da citada decisão judicial aplicada ao município de Antônio Cardoso/BA, sem prejuízo de decisões similares com relação a outros entes federativos, é injustificável a contratação de novo escritório meramente para promover cumprimento de sentença pactuando-se honorários estimados em R\$ 3.300.000,00 (percentual de êxito de 15%).

A definição de honorários contratuais não é uma regra absoluta. Embora existam parâmetros para o cálculo de honorários, eles devem ser fixados com moderação e ajustados em percentuais compatíveis, quando houver motivo justificável. Sobre o tema, cita-se Jurisprudência do STJ, a qual determinou a redução de percentual de êxito já em 5% para 1%, considerando a ausência de complexidade de ações judiciais relacionadas ao Fundef e o julgamento pelo regime dos recursos repetitivos.

Processo: AgInt no REsp 1519915/DF - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2015/0053211-6

Relator(a): Ministro G.DE F.

Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA

Data do Julgamento: 22/03/2018

Data da Publicação/Fonte: DJe 04/05/2018

PROCESSUAL CIVIL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. JUÍZO DE EQUIDADE.

[...]

2. A jurisprudência desta Corte Superior admite a revisão do juízo de equidade referente à fixação de honorários advocatícios (art. 20, § 4º, do CPC/1973) quando o valor arbitrado é irrisório ou exorbitante.

3. Hipótese em que, consideradas a natureza da ação e a baixa complexidade da matéria - atinente à condenação da UNIÃO no pagamento das diferenças decorrentes da subestimação do valor mínimo nacional do FUNDEF, averiguadas de acordo com o art. 6º da Lei n. 9.424/1996, referentes aos anos de 2002 a 2006 -, que já foi objeto de julgamento pelo regime dos recursos repetitivos, revela-se desproporcional a verba honorária de sucumbência arbitrada em R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais), consistente em 5% do valor da condenação, razão pela qual é de rigor a redução para 1% do quantum alusivo à condenação. [...]

Do exposto, observa-se que valores em torno de R\$ 200.000,00 são apreciados como mais que suficientes em decisões judiciais para o pagamento de honorários advocatícios em demandas relacionadas ao Fundef. Nesse sentido, a pactuação dos honorários em percentual de 1% do valor da causa (R\$ 22.000.000,00) já proporcionaria expectativa de pagamento de R\$ 220.000,00 ao escritório *Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica*, valor mais condizente com a baixa complexidade do feito.

Ademais, já havia parâmetro de custas para despesas com os cálculos do Fundef, qual seja, R\$ 5.000,00, segundo a CLÁUSULA TERCEIRA – DOS HONORÁRIOS – I, do Contrato de Prestação de Serviços Advocatícios avençado com a *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados* e o Município de Antônio Cardoso/BA. Desse modo, a contratação de escritório advocatício deveria ensejar valores de aproximadamente R\$ 225.000,00.

Sem adentrar na discussão da necessidade ou não da vinculação de atos administrativos a pareceres jurídicos, é imperioso ressaltar que apesar de registrado no Parecer, de 01 de setembro de 2017, que é “[...] *relevante destacar a razoabilidade e a economicidade da contratação*[...]”, não foi apresentado nenhum argumento para demonstrar a estimativa de honorários vultosos.

Acerca da retenção de valores do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios, é flagrante a atuação da Administração Municipal em desfavor dos cofres públicos, porque a questão da inconstitucionalidade ou possibilidade dessa retenção ainda é tema controverso, considerando-se a existência de decisões contrárias à utilização desses recursos sem respaldo na Lei nº 9.424/1996, proferidas pelo Poder Judiciário e ainda na esfera administrativa, notadamente decisões do TCU e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA).

Verifica-se na peça processual do escritório contratado a defesa da tese e o decorrente pedido de se apreciar os recursos recuperados como mera indenização e não vinculados ao Fundef, com o objetivo de fazer prevalecer o interesse da condenação da União no pagamento de honorários advocatícios por meio de retenção de créditos do precatório.

Destaca-se que o Parecer Jurídico não se pronunciou quanto à informação acerca da Decisão proferida em 25 de junho de 2015, durante a gestão do Prefeito com mandato 2013 a 2016, que tratou da impossibilidade de retenção de honorários sucumbenciais no Processo de Precatório nº 0141411-92.2015.4.01.9198.

Também silenciou quanto à Resolução n.º 136/2016, do TCM/BA, que determinou a impossibilidade de retenções de valores de precatórios do Fundef para pagamento de honorários advocatícios, e definiu orientação padrão de escrituração contábil para os entes municipais nos seguintes termos:

“Art 1º, § 2º Em decorrência da utilização vinculada à educação, não se admite, a qualquer título, a cessão dos créditos precatórios, nem sua utilização para o pagamento de honorários advocatícios, inclusive na hipótese dos contratos celebrados para propositura e acompanhamento da ação judicial visando obter os respectivos créditos, ressalvadas decisões judiciais em contrário, transitadas em julgado.

Art. 3º [...] a contabilização dos recursos recebidos pelas Prefeituras, decorrentes da diferença de transferência do FUNDEF, objeto de precatório deve ser efetuada sob a rubrica 1724.03.00 – Transferência de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef/Precatórios, Fonte de Recurso 95 – Ação Judicial FUNDEF – Precatórios.”

Igualmente, ignorou o então recente Acórdão nº 1.824/2017 (Plenário) do TCU, com sessão em 23 de agosto de 2017, que firmou o entendimento da inconstitucionalidade do pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef e da sua utilização exclusiva para a destinação prevista no artigo 21 da Lei 11.494/2007.

Outrossim, desconsiderou a decisão proferida na Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, de 22 de setembro de 2017, em tramitação no TRF da 3ª Região, que determinou a suspensão da eficácia do Acórdão proferido na ACP nº 005061627.1999.4.03.6100, e, por conseguinte, de todas as execuções contra a União, movidas por centenas de prefeituras em todo o país, relacionadas ao Fundef.

A citada decisão liminar demandou, ainda, à Procuradoria-Geral da República instaurar investigação para apurar eventual improbidade administrativa, considerando que:

“[...] Prefeitos, ao invés de solicitarem a gratuita execução do julgado ao Ministério Público Federal, aqui em São Paulo, na sede do juízo, estão contratando advogados, a um custo entre 10 e 20 por cento da bilionária verba complementar.”

Pelo contrário, além de atestados de qualificação e capacidade técnica dos advogados do escritório *Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica*, acostou-se ao processo administrativo cópia do Acórdão Supremo Tribunal Federal (STF), de 15 de dezembro de 2015, que negou o provimento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 897.174 Pernambuco interposto pela União. O recurso pretendia modificar o acórdão proferido pelo do TRF da 5ª Região, o qual determinara a retenção de verbas de precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios.

É imperioso ressaltar que o citado acórdão do STF não firmou entendimento quanto à inconstitucionalidade ou a legalidade de retenções de verbas do Fundef para pagamento de honorários advocatícios, mas, tão somente, negou o prosseguimento a recurso cujo pleito demandaria o exame da natureza jurídica dessas verbas, tema que não pode ser objeto de recurso extraordinário.

Por sua vez, em consonância com o teor do Parecer Jurídico, incluiu-se cópia do Acórdão do STJ que negou o prosseguimento ao Recurso Especial Nº 1.509.457 – PE (2015/0007658-2) interposto pela União e pelo Ministério Público Federal sobre o mesmo tema, pois *“Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.”* (Súmula nº 83).

A contratação sob exame também não se coaduna com o objetivo de “aumento na arrecadação municipal” elencado nesse Parecer Jurídico, haja vista a conduta de contratar escritório acordando honorários não compatíveis com a complexidade da causa e prevendo o destaque de receitas do Fundef, representando a pior relação de custo-benefício para os cofres públicos do Município de Antônio Cardoso/BA, assim como para a melhoria do ensino fundamental e a valorização do seu magistério.

Diante do exposto, conclui-se que a Administração Municipal celebrou contrato de inexigibilidade de licitação ilegal e considerando a mais desfavorável tese jurídica relacionada para a municipalidade, tendo em vista que fixou percentual de 15%, incorrendo em prejuízo potencial de R\$ 3.075.000,00.

E mesmo com decisões judiciais e orientações de órgãos de controle contrárias ao pagamento de honorário com retenção de valores em precatórios do Fundef, celebrou contrato contendo cláusula de êxito apoiada em tese jurídica somente favorável a interesses particulares por considerar os recursos com natureza meramente indenizatória, assumindo, assim conduta contrária e em prejuízo à finalidade pública.

* Cálculo:

R\$ 3.300.000,00 (honorários subestimados) – R\$ 220.000,00 (1% de R\$ 22.000.000,00, valor da causa) – R\$ 5.000,00 (custas com cálculos) = R\$ 3.075.000,00 de prejuízo potencial.

Parâmetros:

- Decisão proferida nos autos do processo n. 4667-41.2010.4.01.3304 que fixou honorários advocatícios superiores a R\$ 200.000,00, que atendem com folga o labor e a dignidade do nobre exercício da advocacia;
- Processo: AgInt no REsp 1519915 / DF - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2015/0053211-6 / Relator(a): Ministro G. DE F. / Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA / Data do Julgamento: 22/03/2018 / Data da Publicação/Fonte: DJe 04/05/2018;
- Contrato de Prestação de Serviços com o escritório Advocacia Wanderley Gomes, sociedade de advogados inscrita na OAB-BA sob nº 1302 e no CNPJ 06.074.001/0001-67 em 22 de março de 2005.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 234, com data de 02 de agosto de 2018 e disponibilização à CGU em 03 de setembro de 2018, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“No referido relatório foi levantado dúvidas a respeito da contratação do escritório Toledo e Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica. Aponta a existência de supostas irregularidades do processo administrativo para contratar por inexigibilidade de licitação, da desnecessária contratação e da sua antieconomicidade.

Os serviços advocatícios contratados foram feitos para um trabalho específico, no qual a especialização do contratado seria indispensável para o êxito da demanda, pois o conhecimento de causa e as experiências vividas no seu dia a dia de trabalho corroborariam para uma melhor defesa dos interesses da municipalidade.

A contratação, pelos Municípios, de escritórios de advocacia para prestarem serviços específicos não afrontam a moralidade administrativa. O gestor público tem o poder discricionário para a contratação desse tipo de serviço, uma vez que são serviços que

demandam uma certa confiança no contratado, e que considere mais apto para satisfação do interesse público.

Destarte, a contratação do citado escritório de advocacia foi regular, respeitando os preceitos legais, dado a sua notória especialização na área contratada.

No tocante ao tópico que o parecer jurídico precedeu ao processo de inexigibilidade, esclarece este Município que o mesmo foi fruto de uma consulta prévia, realizada informalmente, acerca da possibilidade da contratação em questão. Assim, não houve qualquer irregularidade.

No que se refere à desnecessária contratação do escritório, informamos que a escolha pelos serviços do escritório deu-se em razão da necessidade do Município em obter o resultado esperado e a confiança depositada no contratado por sua vasta experiência na matéria demandada.

Em relação antieconomicidade da contratação, indicamos que poderá ocorrer alterações nos quesitos abordados, já que a própria Justiça poderá estipulá-los, como o fez na fase de cumprimento de sentença tombada sob o nº 4677-41.2010.4.01.3304.

Conclusão

Diante de todo o exposto, esperamos que tenham sido solucionados todos os questionamentos desta Corregedoria, e, desde logo, o Município de Antonio Cardoso presta o compromisso de responder a quaisquer dúvidas que possam surgir e acolher as sugestões apontadas para o melhoramento dos serviços prestados.”

Análise do Controle Interno

Nas manifestações apresentadas por meio do Ofício nº 234, com data de 02 de agosto de 2018 e disponibilização à CGU em 03 de setembro de 2018, apreciou-se que o relatório de fiscalização levantou dúvidas quanto à supostas irregularidades do processo administrativo; que a contratação de escritório de advocacia decorreu do poder discricionário da Administração; que a referida contratação atende a preceitos legais, de notória especialização e confiança no escritório; que o parecer jurídico acostado ao processo foi fruto de consulta prévia; e que há possibilidade de alteração de valores de honorários advocatícios em decisão judicial.

As manifestações apresentadas pela Prefeitura de Antônio Cardoso/BA não são hábeis a afastar a conclusão desta Controladoria pela ilegalidade na contratação do escritório *Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica*, o prejuízo potencial de R\$ 3.075.000,00 e ainda eventual apuração por improbidade administrativa.

Isso porque o poder discricionário não autoriza atuação administrativa fora dos limites impostos pela lei e contrária à finalidade e interesse público.

Constatou-se que a decisão administrativa de contratar, por inexigibilidade de licitação, o escritório de advocacia não atendeu a preceitos legais, porquanto a baixa complexidade do feito, cumprimento de sentença, não caracteriza ausência de competitividade e, portanto, não

respalda a opção por contratar à título de confiança ou notória especialização, segundo já exaustivamente demonstrado no campo “fato”.

Ademais, a instrução processual apresenta documentos anacrônicos, quais sejam, parecer jurídico e atestado de capacidade técnica a favor do escritório Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica, que não se coadunam com a lógica da marcha processual apresentada para análise dessa Controladoria.

Igualmente, constatou-se que a contratação em exame não atendeu à finalidade pública, haja vista a relação de custo-benefício mais desfavorável aos cofres do município. Nesse sentido, entre os fatos já relatados, destacam-se os seguintes:

- desconsiderou-se a Decisão Judicial em 15 de agosto de 2014, no processo nº 4667-41.2010.4.01.3304, que determinou ao Município de Antônio Cardoso/BA redução de honorários advocatícios relacionados a créditos do Fundef para valor em torno de R\$ 200.000,00;

- adotou-se a mais desvantajosa tese jurídica ao dispor de cláusula contratual sobre retenções de verbas do Fundef para pagamento de honorários advocatícios;

Por fim, é imperioso ressaltar que a “*possibilidade de alteração de valores de honorários advocatícios em decisão judicial*” manifestada não afasta a ação intencional de a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA ter formalmente avençado o pagamento de honorários de materialidade excessiva e injustificada com a *Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica*.

Desse modo, assumiu o risco desnecessário de causar prejuízo aos cofres públicos, atuando em desfavor da população, por adotar posição contrária à destinação de recursos para a melhoria do ensino fundamental e à valorização do seu magistério, afrontando a finalidade do Fundef e o interesse público, bem como a moralidade administrativa.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

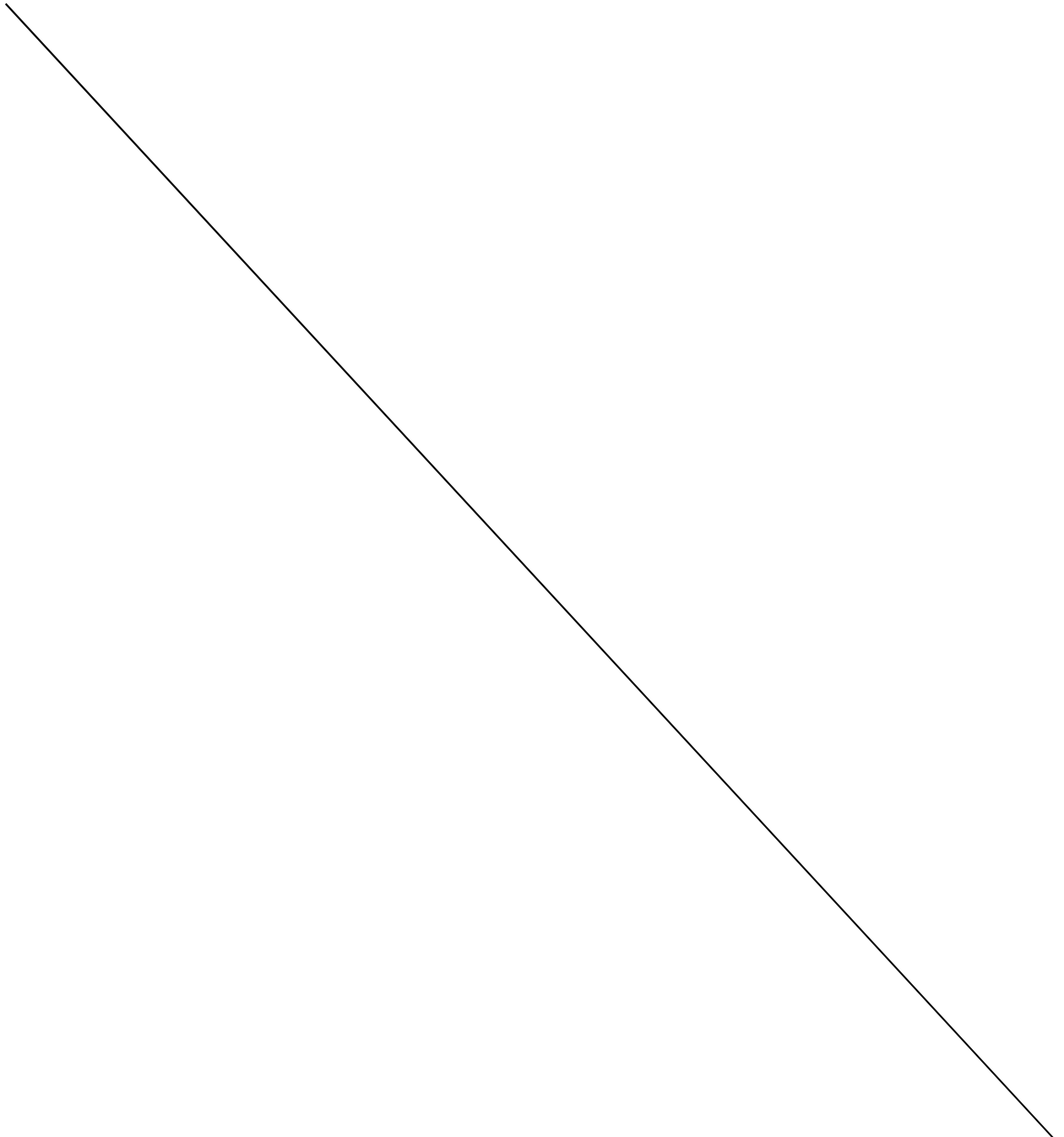
Com base nos exames realizados, conclui-se que previsão de aplicação de percentuais de recursos federais provenientes de recuperação de créditos do Fundef pelo Município de Antônio Cardoso/BA não está adequada e exige providências de regularização por parte dos gestores federais.

Constatou-se a ilegalidade da contratação do escritório *Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados*, tendo em vista sua desnecessidade, antieconomicidade e finalidade contrária aos interesses públicos. Salienta-se a conduta administrativa responsável pela ilegalidade se vincula à gestão municipal da Prefeita com mandato em 2005-2008 e 2009-2012.

Tal contratação ocasionou também prejuízo potencial calculado no valor de R\$ 1.047.678,40 (devidamente atualizado desde a data base de 01/2016, valor sobre o qual incidiriam ainda custas processuais) no caso de pagamento desses honorários em cumprimento à decisão judicial favorável ao escritório de advocacia na ação de cobrança (processo 8000532-50.2016.8.05.0230).

Similarmente, constatou-se a ilegalidade na contratação escritório *Toledo Advocacia e Consultoria Jurídica*, porquanto decorrente de processo de inexigibilidade irregular, tendo como objeto prestação de serviço desnecessário, antieconômico e contrário aos interesses públicos. Registra-se que a conduta administrativa responsável pela ilegalidade se vincula à gestão municipal do Prefeito com mandato de 2017-2020.

Essa contratação acarretou prejuízo potencial calculado em torno de R\$ 3.075.000,00, considerando a previsão contratual de pagamento ao escritório, a título de honorários advocatícios, com retenção de créditos do Fundef.



Anexo 1 - REFERE AO REGISTRO DE CONSTATAÇÃO 2.1.2. Ilegalidade na contratação do escritório de Advocacia Wanderley Gomes - Sociedade de Advogados (CNPJ nº 06.074.001/0001-67) para recuperação de créditos do Fundef, porquanto desnecessária, antieconômica e contrária aos interesses públicos.

Quadro I: COMPARAÇÃO ENTRE OS ARGUMENTOS DA PETIÇÃO DA ACP Nº 1999.61.00.050616-0 E DA PETIÇÃO DO ESCRITÓRIO ADVOCACIA WANDERLEY GOMES

PETIÇÃO DA ACP Nº 1999.61.00.050616-0 (VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO)	PETIÇÃO DO ESCRITÓRIO ADVOCACIA WANDERLEY GOMES
1. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO	(INTRODUÇÃO)
<p>[...]</p> <p>O propósito da Lei (concreção do art. 60 do ADCT da C.F., com a redação da Emenda 14) é distribuir entre a União e os Estados os encargos com a educação fundamental. Embora os Estados, por força de rigorosa vinculação automática de suas receitas, venham cumprindo sua parte para a composição do fundo, a União não cumpre a dela, violando a lei em busca de contenção de despesas.</p>	<p>[...]</p> <p>A par disto, é importante ter em nota que o <u>propósito do diploma legal supra referenciado - concreção do art. 60 da ADCT, com a redação ofertada pela Emenda Constitucional n. 14 - é distribuir entre a União Federal e os Estados os encargos com a educação fundamental.</u> E aqui, vale realçar, que <u>embora os Estados, por força de rigorosa vinculação automática de suas receitas, venham cumprindo</u> a imposição que lhe compete, de sorte a prover a <u>composição do Fundo, a União, ao revés, não vem adimplindo com suas obrigações, violando a legislação vigente em busca de contenção de despesas.</u></p>
<p>A contrapartida da União ao Fundo é prevista em lei de forma vinculada: a União complementará os recursos dos Estados que não alcançarem o valor mínimo, definido nacionalmente. O valor mínimo, por sua vez, “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (art. 6º parágrafo 1º, Lei 9424/97). Os valores mínimos anuais, no entanto, vêm sendo fixados, consoante se demonstrará, sempre em desrespeito ao referido critério, para menor, fazendo com que a União gaste menos do que o determinado (ajudando, talvez, a promover o seu ajuste fiscal).</p>	<p><i>Pois bem, <u>a contrapartida da União Federal ao Fundo é prevista em lei, de forma vinculada, sendo que o ente federal complementará os recursos dos Estados que não alcançarem o valor mínimo, definido nacionalmente.</u></i></p> <p><i><u>O valor mínimo, por sua vez, “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (art. 6º § 1º, Lei 9424/97 – doc. 04).</u></i></p> <p><i>Nesta linha, se observa que <u>os valores mínimos anuais, no entanto, vêm sendo fixados, consoante se demonstrará em linhas futuras, sempre em desrespeito ao critério legal, para menor, fazendo com que a União Federal transfira valores inferiores aos preceituados por imposição legal, estando, pois, a dever importâncias relativas à diferença entre o efetivamente transferido e o quantum total imposto pela Lei 9.424/96, objeto da presente cobrança.</u></i></p>

Quadro II: COMPARAÇÃO ENTRE OS ARGUMENTOS DA PETIÇÃO DA ACP Nº 1999.61.00.050616-0 E DA PETIÇÃO DO ESCRITÓRIO ADVOCACIA WANDERLEY GOMES

PETIÇÃO DA ACP Nº 1999.61.00.050616-0 (VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO)	PETIÇÃO DO ESCRITÓRIO ADVOCACIA WANDERLEY GOMES
1. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO	(INTRODUÇÃO)

<p>[...] Diz o Ministério da Educação que sua interpretação da lei é diferente da dos Estados e Municípios que reiteradamente têm denunciado o descumprimento da lei, como se vê da reportagem abaixo:</p> <p>[citação da reportagem - (Folha de São Paulo, 12/06/99).]</p>	<p><i>Para tanto, o subterfúgio utilizado pela União Federal, como meio de burlar a legislação vigente e assim reduzir os valores que deveriam ser transferidos aos Municípios, provém da fixação a menor do valor mínimo anual por aluno, através de ato do Presidente da República, em frontal desacordo com a regra do §1º do art. 6º da Lei 9.424/96, obtendo, com isto, vantagem desproporcional e irresponsável, em detrimento da educação nacional e do interesse público, impondo, dessa forma, prejuízos aos entes municipais mais pobres.</i></p> <p><i>Frise-se, aqui, que fora veiculado um alerta a este procedimento ilegal e irregular da União Federal, mediante a reportagem publicada no Jornal Folha de São Paulo, em 12 de Junho de 1999, sob o título "MEC DESCUMPRE LEI DO FUNDEF, DIZ SECRETÁRIO", conforme se verifica a seguir:</i></p> <p>[citação da reportagem - (Folha de São Paulo, 12/06/99 – doc 05)]</p>
<p>[...] Efetivamente,</p> <p>[citação da reportagem – (FOLHA DE S. PAULO, “Valor Previsto para Fundão Contraria Lei”, 1º de agosto de 1998, pag. 3-4)]</p>	<p><i>Não obstante a veiculação da notícia supra transcrita, em 1º de Agosto de 1998, o Jornal Folha de São Paulo, em matéria publicada sob o título "VALOR PREVISTO PARA O FUNDÃO CONTRARIA LEI", já denunciava as manobras praticadas pela União Federal como meio e forma de patentear a Lei à feição e ao interesse do ente federal, conforme se observa:</i></p> <p>[citação da reportagem – (FOLHA DE S. PAULO, matéria publicada em 1º de agosto de 1998, doc. 06)]</p>

Quadro III: COMPARAÇÃO ENTRE OS ARGUMENTOS DA PETIÇÃO DA ACP Nº 1999.61.00.050616-0 E DA PETIÇÃO DO ESCRITÓRIO ADVOCACIA WANDERLEY GOMES

PETIÇÃO DA ACP Nº 1999.61.00.050616-0 (VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO)	PETIÇÃO DO ESCRITÓRIO ADVOCACIA WANDERLEY GOMES
2. DOS FATOS – A CRIAÇÃO DO FUNDEF	DA VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DOS DISPOSITIVOS DA LEI 9.424/97.

<p>A implantação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental representa a concretização de preceitos inscritos na parte permanente da Constituição Federal a partir da Emenda n. 14:</p> <p>SEÇÃO I - Da Educação (artigos 205 a 214)</p> <p><u>[citação integral dos arts. 208 e 2011 da CF]</u></p> <p>A previsão específica do FUNDEF, por outro lado, se deu através de Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação também dada pela Emenda nº 14:</p> <p><u>[citação integral dos art. 60 caput e §§ 1 ao 7º]</u></p>	<p>Com efeito, <u>a implantação do F U N D E F — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental representa a concretização de preceitos inscritos na parte permanente da Constituição Federal a partir da Emenda n. 14:</u></p> <p><u>[citação integral dos arts. 208 e 2011 da CF]</u></p> <p><u>De outro lado, a previsão específica do FUNDEF se deu através de Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação também editada pela Emenda nº 14:</u></p> <p><u>[citação integral dos art. 60 caput e §§ 1 ao 7º]</u></p>
<p>Consoante se verifica, o novo papel atribuído à União Federal pela Emenda é o de exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. E o instrumento para essa política, dotado de status constitucional, é o FUNDEF.</p>	<p><u>Consoante se verifica do texto constitucional, o papel atribuído à União Federal, por meio da Emenda n 14, é o de exercer “(...) em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.</u></p> <p><u>Há que se ressaltar, na oportunidade, que o instrumento, dotado de status constitucional, para imprimir efetividade à política acima reportada é o F U N D E F.</u></p>
<p>O FUNDEF teve como idéia-força a antiga reivindicação do magistério, de criação de um piso salarial nacional mínimo, a partir da constatação das enormes injustiças e disparidades na remuneração dos professores pelo país. Uma de suas premissas é a vinculação dos recursos prioritariamente ao pagamento dos salários dos docentes, como forma de evitar o desvio dos recursos para obras e burocracia.</p>	<p><u>É imperioso ressaltar, porque necessário, que o FUNDEF teve como inspiração a antiga reivindicação do magistério, de criação de um piso salarial nacional mínimo, a partir da constatação das enormes injustiças e disparidades na remuneração dos professores pelo país. Uma das suas premissas é a vinculação dos recursos prioritariamente ao pagamento dos salários dos docentes, como forma de evitar o desvio dos recursos para obras e outros serviços.</u></p>
<p>A Lei n. 9424/97 instituiu, assim, um fundo contábil, desprovido no entanto de personalidade jurídica, “com o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”, cujos recursos “devem ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e, particularmente, na valorização do seu magistério” (FUNDEF, Manual de Orientação, pag. 07).</p>	<p><u>Neste rumo, a Lei Federal n° 9.424/97 instituiu, assim, um fundo contábil, desprovido no entanto de personalidade jurídica, com o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujos recursos devem ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e, particularmente, na valorização do seu magistério.</u></p>
<p>O FUNDEF é composto de uma contribuição dos Estados e dos Municípios, obrigatória e automática, incidentes sobre suas arrecadações tributárias e transferências constitucionais, e uma contribuição da União, também obrigatória, atrelada ao valor mínimo por aluno nacional – um piso de investimento que, não alcançado pelos recursos estaduais e municipais, demandaria um aporte de verbas por parte da União.</p>	<p><u>Do diploma legal suso referenciado, se verifica que o FUNDEF é composto de uma contribuição dos Estados e dos Municípios, obrigatória e automática, incidentes sobre suas arrecadações tributárias e transferências constitucionais, e uma contribuição da União, também obrigatória, atrelada ao valor mínimo por aluno nacional — um piso de investimento que, não alcançado</u></p>

	<u>pelos recursos estaduais e municipais, demandaria um aporte de verbas por parte da União.</u>
Cada Estado e o Distrito Federal possuem o seu fundo, para promover a distribuição dos recursos entre os seus Municípios e o próprio Estado. Ou seja, as contribuições dos Estados não são, em hipótese alguma, transferidas para outros. O FUNDEF implica, tão somente, redistribuição de recursos entre os Municípios e o próprio Estado.	<u>Pois bem, cada Estado e o Distrito Federal possuem o seu fundo, para promover a distribuição de recursos entre os seus Municípios e o próprio Estado. Ou seja, as contribuições dos Estados não são, em hipótese alguma, transferidas para outros. O FUNDEF implica, tão somente, redistribuição de recursos entre os Municípios e o próprio Estado.</u>
A participação da União é devida para os Estados em que o Fundo não alcança valores suficientes para satisfazer o valor mínimo por aluno (que representa uma média nacional). A União é, portanto, obrigada a complementar, até alcançar tal montante.	<u>Assim sendo, a participação da União é devida para os Estados em que o Fundo não alcança valores suficientes para satisfazer o valor mínimo por aluno (que representa uma média nacional). A União é, portanto, obrigada a complementar até alcançar-se tal montante.</u>
Destarte, a definição do valor mínimo nacional é de extrema relevância, pois representa não só o quanto a União terá de complementar, mas, principalmente, o piso que será nacionalmente aplicado na educação fundamental.	<u>Destarte, a definição do valor mínimo nacional é de extrema relevância, pois representa não só o quanto a União terá de complementar, mas, principalmente, o piso que será nacionalmente aplicado na educação fundamental.</u>
De lembrar que, em sintonia com o § 5º do art. 60 do ADCT, a finalidade do fundo é “agregar recursos a serem aplicados no ensino fundamental (antigo 1º Grau). 60% do dinheiro tem de ser usado para pagamento de professores”. (FOLHA DE S. PAULO, “Entidades querem que lei seja respeitada”, 1º de agosto de 1998, pag. 3-3)2	<u>E de se ter em conta que, em sintonia com o §5 do art. 60 da ADCT, a finalidade do FUNDEF é “agregar recursos a serem aplicados no ensino fundamental (antigo 1º Grau). 60% do dinheiro tem de ser usado para pagamento de professores”</u>
Os recursos que compõem o FUNDEF, segundo o art. 1º, § 1º da Lei 9.424/96, são provenientes de 15% das seguintes fontes: 1) ICMS (inclusive parcela que seria destinada aos Municípios); 2) Fundo de Participação dos Estados e Municípios - FPE e FPM; 3) IPI, proporcional às exportações; 4) Ressarcimento pela desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96.	<u>Vista esta premissa, é importante se ter ciência que os recursos que compõem o FUNDEF, segundo o art. 1º, §1º, da Lei 9424/96, são provenientes de 15% das seguintes fontes:</u> <u>1) ICMS inclusive parcela que seria destinada aos Municípios;</u> <u>2) Fundo de Participação dos Estados e Municípios — FPE e FPM;</u> <u>3) IPI, proporcional às exportações;</u> <u>4) Ressarcimento pela desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar n. 87/96.</u>
Observe-se que esses recursos são transferidos automaticamente para a conta do FUNDEF. Não há a possibilidade de sua manipulação por partes dos Estados, para reduzir o repasse de verbas.	<u>Observe-se, ainda, que esses recursos acima indicados são transferidos automaticamente para a conta do FUNDEF. Não havendo possibilidade de sua manipulação por partes dos Estados, no intuito de reduzir, eventualmente, o repasse em referência.</u>
Com esses recursos, monta-se o FUNDEF, fundo contábil único. O dinheiro é devolvido aos Estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº 9424/96 (Entidades Querem que Lei seja Respeitada, FSP, 1º de agosto de 1998, pag. 3-3).	<u>A importância financeira, por sua vez, é devolvida aos Estados e aos Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei 9.424/97.</u>
Consoante se verifica de todo esse arcabouço, as disposições constitucionais e legais estabelecem um sistema de responsabilidades compartilhadas entre a União e os Estados.	<u>De tudo se conclui, portanto, que o arcabouço jurídico aqui declinado estabelece um sistema de responsabilidades compartilhadas entre a União Federal, Estados e Municípios.</u>
3 - FIXAÇÃO DO VALOR MÍNIMO EM DESRESPEITO À LEI	
Nos termos da previsão constitucional, o valor mínimo anual por aluno, corresponde “a um padrão	<u>Já nos termos da previsão constitucional, o valor mínimo anual por aluno corresponde “(…)(a um</u>

<p>mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente”.</p> <p>A esse respeito, dispõe a Lei instituidora do fundo (Lei n. 9.424 de 24/12/1996):</p> <p>[citação integral dos art. 6º caput e §§ 1 ao 4º]</p>	<p><i>padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente”.</i></p> <p><i>A este propósito, dispõe a <u>Lei Federal nº 9.242, de 24 de Dezembro de 1996, em seu art. 6º:</u></i></p> <p><i>[<u>citação integral dos art. 6º caput e §§ 1 ao 4º e § 5º - vetado</u>]</i></p>
<p>Cumpra repetir: o valor mínimo “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.</p> <p>Fácil notar que essa fixação não é arbitrária – seu critério é estritamente vinculado – não comportando nenhuma possibilidade de desvio com base em alegações de contenção de gastos ou necessidade de ajuste fiscal para se chegar a um valor inferior ao que seria resultado da equação.</p>	<p><i>Por conseguinte, <u>é fácil notar que a fixação acima referenciada não é arbitrária — seu critério é estritamente vinculado — não comportando nenhuma possibilidade de desvio com base em alegações de contenção de gastos ou necessidade de ajuste fiscal para se chegar a um valor inferior ao que seria resultado da equação</u> disposta no §1º do art. 6º da Lei 9.424/96.</i></p>
<p>É bastante lógica essa vinculação legal – não faria sentido num sistema de responsabilidades compartilhadas ficar ao arbítrio de uma das partes contribuir com o quanto lhe aprouver...</p>	<p><i>Mais que isto, <u>é bastante lógica a vinculação legal em referência, já que não faria sentido algum, num sistema de responsabilidades compartilhadas, ficar ao arbítrio de uma das partes contribuir com o quanto entendesse pertinente.</u></i></p>
<p>[...]</p> <p>Para 1998, segundo dados do próprio Ministério da Educação fornecidos pelo Secretário Executivo ao Autor (conforme tabela abaixo) o valor mínimo, segundo o critério legal, deveria ser de 419 reais.</p> <p>Tal valor, vale lembrar, é apurado segundo dados objetivos (arrecadação da parte dos Estados, cf. dados do Ministério da Fazenda e números do Censo Escolar), tão objetivos que deles não consegue o Ministério da Educação escapar; estão ao dispor de qualquer um que queira calculá-lo.</p> <p>No entanto, foi fixado o valor mínimo de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais), em total descompromisso com o comando legal.</p>	<p><i>Isto posto, <u>para 1998, segundo dados do próprio Ministério da Educação, o valor correto confessado deveria atingir a casa de um valor mínimo, segundo o critério legal, na ordem de R\$ 418,78 (quatrocentos e dezoito reais e setenta e oito centavos).</u></i></p> <p><i>Tal importe, vale lembrar, é apurado segundo dados objetivos (arrecadação da parte dos Estados, conforme dados do Ministério da Fazenda e números do Censo Escolar), tão objetivos que deles não consegue o Ministério da Educação se eximir.</i></p> <p><i>Contudo, ao arrepio da lei, <u>foi fixado o valor mínimo de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais), em total descompasso com o disposto no art. 6º, §1º, da Lei 9424/96.</u></i></p>
<p>[...]</p> <p>Criou-se assim uma defasagem por aluno matriculado no ensino fundamental de 104 reais. Em 1998, a União gastou com a complementação R\$ 491.811.943,00, para seis Estados da Federação. Se o valor mínimo houvesse sido fixado, conforme o critério legal e segundo as previsões de 1997, em 407,54, a complementação deveria ser de R\$ 1.731.026.493,00, para quinze Estados da Federação.</p> <p>“Economizou”, portanto, a União cerca de um bilhão e duzentos milhões de reais.</p>	<p><i>Criou-se, assim, uma defasagem por aluno matriculado no ensino fundamental de R\$ 104,00 (cento e quatro reais). <u>Em 1998, a União gastou com a complementação R\$ 491.811.943,00, para seis Estados da Federação. Se o valor mínimo houvesse sido fixado conforme disposto no texto legal e segundo as previsões de 1997, em ao menos R\$ 407,54, a complementação teria sido de R\$ 1.731.026.493,00, em favor de quinze Estados da Federação.</u></i></p> <p><i>Foram “economizados”, portanto, pela União Federal <u>cerca de um bilhão e duzentos milhões de reais.</u></i></p>

<p>Para o ano corrente, foi mantido esse valor, agora já com uma justificativa “tendo em vista a atual situação econômico-financeira em que atravessa o país”. (fls. 36)</p>	<p><u>Já para o ano de 1999, foi mantido o valor de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais), já com uma justificativa segundo a qual estaria o país atravessando difícil situação econômico-financeira.</u></p>
<p>[...]</p> <p>O critério legal, contudo, é objetivo e não permite nenhuma tergiversação. Não há espaço para qualquer discricionariedade administrativa, seja qual for o pretexto.</p>	<p><u>Em contraponto, é imprescindível demarcar que o critério legal é objetivo e não permite nenhuma tergiversação. Não há espaço para qualquer discricionariedade administrativa, seja qual for o pretexto.</u></p>
<p>[...]</p> <p>De notar, mais uma vez, que a questão do valor mínimo está intrinsecamente ligada à suplementação da União. Quanto menor o valor mínimo, menos Estados necessitarão de complementação e, portanto, menor o valor despendido pela União.</p>	<p><u>Aponte-se, mais uma vez, que a questão do valor mínimo está intrinsecamente ligada à suplementação da União Federal. Quanto menor o valor mínimo, menos Estados necessitarão de complementação da União e, portanto, menor o valor despendido pelo ente federal.</u></p>
<p>[...]</p> <p>O aumento do valor mínimo implicaria em um maior volume de recursos disponíveis para a educação, no país todo, tendo em vista a sua aplicação nacional. Com o aumento do valor mínimo, deverá ser feito o cálculo da suficiência de cada Fundo estadual, passando esse valor a ser o norteador da distribuição de recursos em toda a Nação. Destarte, em todos os Estados haveria mais recursos disponíveis para a educação, de onde não se pode dizer que a lesão seja restrita aos Estados mais pobres.</p>	<p><u>O aumento do valor mínimo implicaria, por sua vez, em um maior volume de recursos disponíveis para a educação, em todo o país, tendo em vista a sua aplicação em âmbito nacional. Além disto, com o aumento do valor mínimo, deverá ser feito o cálculo da suficiência de cada Fundo estadual, passando esse valor a ser norteador da distribuição de recursos em toda a Nação.</u></p> <p><u>Destarte, em todos os Estados haveriam (sic) mais recursos disponíveis para a Educação, de onde não se pode extrair que a lesão seja restrita aos Estados mais pobres.</u></p>
<p>Ademais, a definição do valor mínimo é vital para a remuneração do magistério. Embora o valor mínimo não seja um piso salarial, ele é uma garantia de investimento na educação fundamental e, vale a pena lembrar, 60% de seus recursos têm como destino obrigatório o pagamento de professores.</p>	<p><u>Ademais, a definição do valor mínimo é vital para a remuneração do magistério. Embora o valor mínimo não seja um piso salarial, ele é uma garantia de investimento na educação fundamental e, vale lembrar, 60% de seus recursos estão obrigatoriamente destinados ao pagamento de professores.</u></p>
<p>Estudo realizado pelo Prof. João Monlevade, membro da Câmara de Educação Básica do CNE, “revela que os professores seriam os maiores beneficiados, se os critérios para a definição do valor mínimo fossem seguidos”.</p> <p>“O salário de um professor que trabalha 40 horas por semana ficaria entre R\$ 600 e R\$ 700,00, diz.</p> <p>Com salários maiores, os professores evitariam ter mais de um emprego, criando um vínculo mais forte com uma única escola, diz Monlevade”. (FSP, Entidades Querem que Lei seja Respeitada, FSP, 1º de agosto de 1998, pag. 3-3).</p>	<p><u>Estudo realizado pelo Prof. João Monlevade, membro da Câmara de Educação Básica do CNE, revela que os professores seriam os maiores beneficiados, se os critérios para a definição do valor mínimo fosse seguidos. O salário de um professor que trabalha 40 horas por semana ficaria entre R\$ 600 e R\$ 700. Com salários maiores, os professores evitariam ter mais de um emprego, criando um vínculo mais forte com uma única escola.</u></p>

<p>Ainda consoante o Prof. João Monlevade, em documento enviado a diversas autoridades da República e publicado no livro “O Fundef e seus Pecados Capitais (Idéia Editora, Brasília, 1998, 2ª Edição) longe de enfraquecer o Fundo e violar a lei, definindo o valor mínimo em desacordo com seus parâmetros, a conduta da União deveria ser exatamente o oposto:</p> <p>[citação de 2 parágrafos (pags. 73/4)]</p>	<p><u>Ainda consoante o Prof. João Monlevade, em documento enviado a diversas autoridades da República e também publicado em sua obra <i>O Fundef e seus pecados capitais</i>, Brasília: Idéia Editora, 1998, 2ª Edição, longe de enfraquecer o Fundo e violar a lei,</u> <u>definindo o valor mínimo em desacordo com seus parâmetros, a conduta da União deveria ser exatamente o oposto, conforme se verifica a seguir:</u></p> <p>[citação de 2 parágrafos (pags. 73/4)]</p>
---	---

Quadro IV -

MEC – RELATÓRIO 2003	PETIÇÃO DO ESCRITÓRIO ADVOCACIA WANDERLEY GOMES
3.1. Estimativas de novas matrículas	DOS VALORES DEVIDOS AO MUNICÍPIO AUTOR
<p>Verifica-se que entre 1998 e 2002, o valor mínimo nacional tomou como base apenas a atualização do valor de R\$300,00 inicialmente fixado pela Lei de regulamentação do FUNDEF, tanto que no período 1998/2002, para uma inflação 42,1% (medida pelo IPCA/IBGE) a correção do valor mínimo repôs apenas o efeito da inflação no período.</p> <p>Nesse período não foram adotados, na definição do valor mínimo do FUNDEF, mecanismos que guardassem vinculação com a relação das variáveis: receita do FUNDEF e nº de alunos do ensino fundamental; prevista na lei como parâmetro a ser observado. O crescimento de 76,5% na receita do Fundo, associado a um crescimento de 5,3% nas matrículas, fez com que o per capita (aluno/ano) crescesse 67,6% entre 1998 e 2002 (Quadro II), enquanto o valor mínimo fixado evoluiu apenas 42,1%.</p>	<p>[...]</p> <p><u>Veja-se, aqui, que entre 1998 e 2002, o valor mínimo nacional tomou como base apenas a atualização do valor de R\$ 300,00, inicialmente fixado pela Lei de regulamentação do FUNDEF, tanto que no período 1998/2002, para uma inflação 42,1% (medida pelo IPCA/IBGE) a correção do valor mínimo repôs apenas o efeito da inflação no período.</u></p> <p><u>Nesse período não foram adotados, na definição do valor mínimo do FUNDEF, mecanismos que guardassem vinculação com a relação das variáveis: receita do FUNDEF e nº de alunos do ensino fundamental; prevista na lei como parâmetro a ser observado (art. 6º, §1º, da Lei 9.424/96).</u></p> <p><u>O crescimento de 76,5% na receita do Fundo, associado a um crescimento de 5,3% nas matrículas, fez com que o per capita (aluno/ano) crescesse 67,6% entre 1998 e 2002, enquanto o valor mínimo fixado evoluiu apenas 42,1%</u></p>
3.4. Critério baseado na relação “Receita/Nº de alunos”	DOS VALORES DEVIDOS AO MUNICÍPIO AUTOR

<p>[...]</p> <p>Quadro III- COMPARATIVO ENTRE O VALOR MÍNIMO NACIONAL DO FUNDEF (VALOR MÉDIO X VALOR PRATICADO)</p>	<p><i>Impõe-se, assim, a avaliação do valor mínimo entre o período de 1998 a 2002, de acordo com estudo elaborado pelo já nominado Grupo de Trabalho do Ministério da Educação, instituído mediante as Portarias 71, de 27/01/2003, e 212, de 14/02/2003. De acordo com o órgão estatal, o valor praticado pela União foi bem inferior à média estatal, que haveria de ser aplicada de acordo com o §1º, do art. 6º, da Lei 9.424/96.</i></p> <p><u>Quadro III- COMPARATIVO ENTRE O VALOR MÍNIMO NACIONAL DO FUNDEF (VALOR MÉDIO X VALOR PRATICADO)</u></p>
<p>7. Estimativa Financeira</p>	<p>DOS VALORES DEVIDOS AO MUNICÍPIO AUTOR</p>
<p>Quadro V- Complementação da União ao FUNDEF – 1998/2003. [...] Gráfico [EVOLUÇÃO DA RECEITA DO FUNDEF – 1998/2003]</p>	<p>Quadro V- Complementação da União ao FUNDEF – 1998/2003. Gráfico [EVOLUÇÃO DA RECEITA DO FUNDEF – 1998/2003]</p>

Ordem de Serviço: 201800310

Município/UF: Antônio Cardoso/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ANTONIO CARDOSO - FMS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 646.519,92

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 09 de março de 2018 sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), ação 8577 Piso de Atenção Básica, no Município de Antônio Cardoso/BA.

A ação fiscalizada destina-se a cumprir as normas e orientações relativas a avaliar o regular uso dos recursos públicos federais provenientes do PAB Fixo.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados pelo Ministério da Saúde ao Município (Bloco de Atenção Básica), no montante de R\$3.834.722,74, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2017.

Mais especificamente, o escopo restringiu-se à análise dos processos licitatórios, dos contratos e dos pagamentos relacionados com a Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde (CNPJ Nº 13.753.836/0001-09).

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Irregularidades no processo licitatório relativo ao Pregão Presencial nº 007/2017, falhas em sua condução e direcionamento visando à contratação da Cidade Cooperativa de Trabalho.

Fato

A Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA realizou o Pregão Presencial nº 007/2017 objetivando a contratação de pessoa jurídica para prestar serviços de gerenciamento de profissionais da área de saúde no município.

O certame foi do tipo Menor preço por lote e a sessão de julgamento foi realizada no dia 31 de março de 2017, cujo valor foi estimado em R\$3.438.623,30.

Participaram da competição a Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde, CNPJ 13.753.836/0001-09, Cardiointegral Soluções em Saúde, CNPJ 26.894.742/0001-00, Instituto de Desenvolvimento da Educação e da Saúde Pública – IDESP, CNPJ 08.719.751/0001-74 e Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda., CNPJ 23.907.996/0001-19, sendo que a primeira se sagrou vencedora do certame com proposta global no valor de R\$3.616.886,88., sendo que ao final o valor contratado foi definido em R\$3.605.245,68.

A avaliação do referido processo resultou na identificação das irregularidades a seguir apresentadas.

a) Ausência de estudo prévio que comprove as vantagens da solução adotada. Orçamento de referência falho e sem detalhamento. Especificação insuficiente do objeto.

Antes de contratar, a Administração Pública é obrigada a desenvolver internamente atividades voltadas a identificar objetivamente suas necessidades, conceber uma solução técnica para o seu atendimento, determinar a viabilidade econômica e jurídica da contratação e verificar a possibilidade de competição entre os particulares.

Em que pese a complexidade da contratação pretendida no Pregão Presencial nº 007/2017, com a terceirização de boa parte do seu funcionalismo público da área da saúde, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA não realizou qualquer estudo prévio capaz de demonstrar que a alternativa de terceirização era a mais adequada, que definisse a real necessidade da administração municipal e apontasse as vantagens da contratação de uma entidade privada para disponibilização de profissionais de saúde.

Também não há nos autos qualquer evidência de fontes consultadas, orçamentos realizados ou memórias de cálculo de como se chegou aos quantitativos e valores de referência apresentados no processo.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 352/2016-Plenário se manifestou no sentido que *“a contratação de entidades para disponibilização de profissionais de saúde deve ser precedida de estudos que demonstrem as suas vantagens em relação à contratação direta pelo ente público, com inclusão de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos ajustes, além de consulta ao respectivo Conselho de Saúde”*.

O orçamento constante no processo licitatório foi estimado em R\$3.438.622,89, contudo foram detectadas falhas graves na sua obtenção. Nele foram apenas relacionados os profissionais a serem contratados, com o quantitativo e os valores unitários e mensais totalizados a serem pagos para cada função.

Ressalte-se que para a determinação do orçamento, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA considerou as estimativas apresentadas por duas empresas, conforme quadro a seguir, sendo que a primeira foi a vencedora do certame.

Quadro – Cotações apresentadas para definição do orçamento do PP N° 007/2017

Empresa	CNPJ	Estimativa (R\$)
Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde	13.753.836/0001-09	3.978.576,12
Cirurgy – Empreendimentos Médicos Cirúrgicos Ltda. - ME	10.013.832/0001-04	4.810.471,44

Fonte: PP N° 007/2017

Verificou-se também que a Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde já vem executando contratos com a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA desde 2012, tendo recebido até meados de 2017, montantes que superam seis milhões de reais.

Faltaram informações detalhadas sobre a composição dos custos incorridos com a contratação dos profissionais da saúde.

No orçamento não há discriminação das despesas incorridas, encargos sociais e trabalhistas, comuns aos serviços de terceirização, tais como 13º Salário, Férias, Abono de Férias, INSS, Salário Educação, FGTS, dentre outras, incidentes sobre o salário base de cada profissional para atingir os montantes estimados.

Observou-se uma completa ausência de especificações, imprescindíveis para que os licitantes pudessem elaborar propostas de preços. Não foram apresentadas informações acerca da função Médico Ambulatório, de forma a saber o que se exige de tal profissional e quais atividades a serem desempenhadas por ele.

Para outras funções licitadas também ocorreu insuficiência de informações. Algumas não apresentam a escolaridade mínima exigida (farmacêutico, nutricionista, psicólogo, fisioterapeuta).

Por outro lado, o edital não especifica quais as atividades ou serviços a serem prestados pela contratada, relacionados à organização, execução, operacionalização ou gestão dos serviços executados pelos profissionais.

A falta de uma maior especificação do objeto impôs a potenciais interessados na prestação dos serviços de saúde, desconhecimento de informações gerais fundamentais para composição de uma planilha de custos e, conseqüentemente, de condições objetivas para elaboração de uma proposta de preços consistente e viável do ponto de vista econômico.

b) Exigências ilegais e restritivas no edital.

Com relação aos requisitos de participação no certame, a análise do edital permitiu verificar a existência de exigências ilegais e restritivas ao caráter competitivo da licitação.

A primeira delas referiu-se à diversidade de funções inseridas em lotes específicos do objeto da licitação, como demonstrado a seguir:

Tabela – Orçamento PP N° 007/2017 - Relação de profissionais por lote

Lote I - Para atender as necessidades da UBS Joselita Lobo	Qtd.
Médicos Plantonista em regime de 24 horas	18
Enfermeiros em regime de 30 horas	6
Técnico de Enfermagem em regime de 30 horas	8
Subtotal – Lote I	32
Lote II - Para atender PSF	Qtd.
Médico em regime de 40 horas	4
Médico em regime de 30 horas	4
Odontólogo em regime de 40 horas	6
Enfermeiros em regime de 40 horas	7
Técnico de Enfermagem em regime de 40 horas	8
Subtotal– Lote II	29
Lote III - Especialistas (Pediatria, Dermatologia, Psiquiatria, Ginecologia, Fisioterapia e Farmacêutica)	Qtd.
Médico pediatra - 140 atendimentos ambulatoriais	1
Médico Dermatologista em regime de 20 horas	1
Médico Psiquiatra em regime de 20 horas	1
Médico Ginecologista - 140 atendimentos ambulatoriais	1
Fisioterapeuta em regime de 20 horas	1
Farmacêutico em regime de 40 horas	1
Médico Veterinário em regime de 30 horas	1
Nutricionista em regime 30 horas	1
Subtotal – Lote III	8
Lote IV - NASF	Qtd.
Assistente Social em regime de 30 horas	1
Educador Físico em regime de 20 horas	1
Psicólogo em regime de 40 horas	1
Farmacêutico em regime de 20 horas	1
Médico Veterinário em regime de 30 horas	1
Nutricionista em regime 30horas	1
Fisioterapeuta em regime de 20 horas	2
Subtotal– Lote IV	8
Lote V - Cardiologia	Qtd.
Eco cardiograma Transtorácico com doppler colorido	50
Eletrocardiograma	200
Médico Cardiologista - 50 atendimentos ambulatoriais por mês	1
Subtotal – Lote V	1

Lote VI - Especialistas	Qtd.
Médico Especialista em Ultrassom - 200 atendimentos ambulatoriais por mês	1
Médico Nefrologista - 140 procedimentos ambulatoriais	1
Subtotal – Lote – Lote VI	2
TOTAL	80

Fonte: PP N° 007/2017

Especialmente nos os lotes III e IV foram agrupados diversos profissionais da área da saúde humana (médico, enfermeiro, assistente social, nutricionista, farmacêutico, psicólogo, odontólogo, fisioterapeuta e educador físico) e da saúde animal (médico veterinário).

Logo, a junção de vários serviços tão díspares em um mesmo lote acaba por inviabilizar a participação de empresas que se especializaram na prestação de apenas alguns dos serviços licitados, direcionando para empresas que de fato são meras locadoras de mão de obra.

Do mesmo modo, legítimas cooperativas, por sua própria natureza, não têm como ter reunidos profissionais das mais diversas profissões, já que, o intuito associativo, que acarreta o surgimento de uma cooperativa regular, advém do desejo de profissionais com qualificações semelhantes ou inter-relacionadas unirem forças para promover melhores condições de trabalho e remuneração.

Tal identidade nuclear é perdida no caso de falsas cooperativas que admitem as mais diversas modalidades de profissionais com o verdadeiro intuito de oferecer a terceiros mão de obra. A diferenciação da realidade profissional deles importa na impossibilidade de construção de benefícios mútuos.

Via de regra, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em conformidade com o art. 23, §1º da Lei nº 8.666/93.

Portanto, caso haja viabilidade técnica e econômica, qualquer contratação deve ser dividida em contratações menores, de forma a possibilitar maior competitividade e melhor aproveitamento das oportunidades do mercado, decorrendo daí, ao menos presumivelmente, mais vantagem para a Administração.

Sublinhe-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Súmula nº 247, pacificou o seguinte entendimento:

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

Desse modo, caberia à Administração não incluir em um mesmo lote a contratação de profissionais de funções tão díspares.

Dando continuidade à análise dos termos do edital da licitação, observa-se a exigência restritiva de registro da licitante no Conselho Regional de Administração - CRA, bem como em todos os conselhos de classe relativos aos profissionais exigidos.

Os itens 5.2, alínea f, e 10.1.3 do edital impuseram tais restrições:

“5.2 Estarão impedidos de participar de qualquer fase da licitação os interessados que se enquadrem em uma ou mais das situações a seguir:

(...)

f) Ausência do Credenciamento junto ao órgão de classe (Medicina, Odontologia, Fisioterapia, Enfermagem, Nutrição, Psicologia e Farmácia).

10.1.3. A Qualificação Técnica será comprovada através de:

Comprovação de que possui em seu quadro permanente, profissional legalmente habilitado em administração de empresas, junto ao Conselho Regional de Administração — CRA.

Esta comprovação poderá ser:

- Mediante cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social — CTPS;

- Cópia do ato de investidura do cargo ou cópia do Contrato Social, quando se tratar de diretor ou sócio.

- Cópia do Contrato de Prestação de Serviços.

b) Credenciamento da empresa junto aos seguintes órgãos de classe: Medicina, Odontologia, Fisioterapia, Enfermagem, Nutrição, Psicologia e Farmácia. Caso o conselho não efetue o registro de pessoa jurídica deverá ser apresentado documento comprovante de tal ausência”;

A exigência de uma empresa possuir registro em diversos conselhos profissionais é exagerada, além do que, não se coaduna com uma terceirização lícita, em que há a prestação de determinado serviço especializado.

De acordo com a Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, que dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões, a obrigatoriedade do registro se dá em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

Considerando que a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA pretendia a contratação de mera intermediação de mão de obra, sem a previsão de execução de qualquer atividade especializada ou de gestão por parte da contratada, tais exigências se mostram ainda mais restritivas.

Pelo mesmo motivo, se mostra excessiva a exigência de a licitante realizar vistoria aos locais trabalho dos profissionais, conforme determinado no item 5.1.1 do edital, a seguir transcrito:

“5.1.1 O licitante deverá obrigatoriamente apresentar o atestado de visita técnica, em original, expedido pela Secretaria Municipal de Saúde, que será emitido impreterivelmente pelo órgão competente até 29/03/2017”.

Não há necessidade de vistoria por parte da futura contratada, até porque não há previsão de qualquer atividade a ser realizada por ela que dependa do conhecimento das instalações e se relacione diretamente ao local de trabalho.

O Tribunal de Contas da União reiteradamente se manifesta no sentido de que a vistoria aos locais de prestação dos serviços somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto.

As visitas ao local de execução do contrato devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não uma obrigação imposta pela Administração, motivo pelo qual devem ser uma faculdade dada pela Administração aos participantes do certame.

Além disso, a previsão editalícia de realização de visitas técnicas coletivas contraria os princípios da moralidade e da probidade administrativa, uma vez que permite tanto ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes quanto às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições propícias para o conluio.

Tal entendimento do TCU está consubstanciado, por exemplo, nos Relatórios que fundamentaram as decisões constantes dos Acórdãos nº 1.599/2010, 2.395/2010 e 110/2012, todos do Plenário daquela Corte. Além desses, vale mencionar ainda o Acórdão TCU nº 2.150/2008-P que, ao abordar esse problema, determinou o seguinte:

*“9.7.5. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. **Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horário marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes;**”*
(original sem grifo)

c) Simulação de competitividade.

Segundo registrado na ata de julgamento do Pregão Presencial Nº 007/2017, de 31 de março de 2017, sete instituições adquiriram o edital do referido certame. Entretanto, somente quatro (a seguir demonstrado) participaram da sessão de julgamento.

Quadro – Instituições que apresentaram propostas de preços no PP Nº 007/2017

Instituição	CNPJ	Valor da Proposta (R\$/ano)
Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde (a)	13.753.836/0001-09	3.616.886,88
Instituto de Desenvolvimento da Educação e da Saúde Pública - IDESP (a)	08.719.751/0001-74	6.072.443,52
Cardiointegral Soluções em Saúde (b)	26.894.742/0001-00	166.560,00
Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda. (c)	23.907.996/0001-19	223.328,00

Fonte: PP Nº 007/2017

(a) Todos os lotes

(b) Lote V (Cardiologia)

(c) Lote VI (Especialistas)

A seguir serão apresentadas as propostas das instituições para cada lote:

Tabela – Propostas de preços por lote no PP N° 007/2017 *Valores em R\$/ano*

Lote	Cidade Cooperativa	IDESP	Cardiointegral	CM Santo Estevão
I	746.671,44	1.239.524,21	-	-
II	1.868.918,04	2.312.324,04	-	-
III	338.098,08	1.004.100,36	-	-
IV	250.941,24	360.208,37	-	-
V	180.000,00	385.095,52	166.560,00	-
VI	232.258,08	770.191,03	-	223.328,00
Total	3.616.886,88	6.072.443,52	166.560,00	223.328,00

Fonte: PP N° 007/2017

Conforme registrado na referida ata, o IDESP foi desclassificado em todos os lotes por apresentar proposta de preço em desacordo com os itens 9.1.3 e 9.1.5 do Edital, a seguir transcritos:

“9.1.3 Validade da Proposta de Preços de 60 (sessenta) dias, contado a partir da data de abertura, excluindo os prazos de recursos administrativos;

(...)

9.1.5 Preço unitário e total, por item, em moeda corrente nacional, em algarismo, apurado à data de sua apresentação, sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária. Nos preços propostos deverão estar incluídos, além do lucro, todas as despesas e custos, como por exemplo: transportes, tributos de qualquer natureza e todas as despesas, diretas ou indiretas, relacionadas com o fornecimento do objeto da presente licitação”.

É relevante informar que não foi exigido um modelo de planilhas. Na descrição do item 9 do edital que trata da proposta de preços está determinado que:

*“9.1 Os elementos do envelope A deverão ser apresentados, em papel timbrado, preenchido por meio mecânico, informatizado ou manual, carimbados e rubricados, sem emendas e rasuras, conforme **modelo anexo**, contendo:*

9.1.1 Razão Social, CNPJ, (...);

9.1.2 Preço unitário e total de cada serviço licitado. O valor total do serviço deverá ser expresso em real”;

Apesar de o edital ter determinado que as propostas devessem apresentar os preços unitários e total para cada serviço, os licitantes não tinham um modelo padrão para a elaboração das propostas de preços.

Contudo, não houve descumprimento ao item 9.1.3, pois apesar da proposta do IDESP não ter apresentado os preços unitários em uma coluna específica da planilha, o registro dos montantes mensais associado às quantidades dos profissionais, permite a dedução indireta dessa informação.

Entende-se que tal erro poderia ser sanado em interesse da administração, conforme o próprio edital determinou no item 12.4 (*“Poderão ser admitidos, pelo Pregoeiro, erros de natureza formal, desde que não comprometam o interesse público e da Administração”*).

Apesar de a proposta do IDESP não ter sido a mais vantajosa, a desclassificação indevida a impediu de participar da negociação da fase de lances.

A exemplo da ocorrência anterior, a Empresa Cardiointegral Soluções em Saúde (CNPJ 26.894.742/0001-00) foi indevidamente desclassificada para o lote V, sendo que a proposta ofertada foi de R\$13.880,00/mês e R\$166.560,00/ano; portanto menor do que a proposta vencedora de R\$180.000,00/ano.

A referida empresa também não apresentou de forma direta o valor unitário do serviço, contudo com o montante mensal e a quantidade de atendimentos registrados, o preço unitário foi indiretamente determinado.

Dessa forma, o descumprimento ao item 9.1.5 poderia ter sido sanado, especialmente pela ausência de um modelo padrão de planilha para proposta de preços, e por se tratar da proposta mais vantajosa para administração.

Não ficou claro os motivos da desclassificação das duas empresas pelo descumprimento do item 9.1.3. Entretanto, qualquer que tenha sido a motivação, entende-se que são erros formais, totalmente sanáveis.

É relevante informar que os serviços previstos no Lote V (Cardiologia) foram efetivamente executados pela Cardiointegral Soluções em Saúde, o mesmo ocorreu em relação aos serviços elencados no Lote VI (Ultrassonografia e Nefrologia), os quais foram realizados pelos sócios da Empresa Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda., conforme será demonstrado em item específico desse relatório.

Ou seja, os serviços previstos nos dois lotes foram executados por empresas, anteriormente desclassificadas no processo licitatório.

Segundo a ata de julgamento do certame, a desclassificação das duas empresas foi solicitada pela representação da única empresa habilitada (Cidade Cooperativa), e apesar da motivação de tal eliminação ser indevida, em função de se tratar de vícios sanáveis, não há registro de recursos impetrados pelos licitantes afastados.

Como evidenciado, o processo em tela se deu sem respaldo técnico ou jurídico, sem a devida especificação do objeto. Essa falta de detalhamento inviabilizou a participação de fornecedores que não conheciam os serviços, diante da impossibilidade para elaborar uma proposta de preços.

E, ainda, diante das irregularidades na condução do referido certame, especialmente pela desclassificação de propostas legítimas, passíveis de simples ajustes formais, reforçam-se os argumentos de que o certame foi direcionado para a continuidade da instituição que já vem prestando os serviços nos últimos cinco anos, a qual atua como verdadeira agência de serviço e não como legítima cooperativa, como será relatado em item específico.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de seis de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“a) Ausência de estudo prévio que comprove as vantagens da solução adotada. Orçamento de referência falho e sem detalhamento. Especificação insuficiente do objeto.

Levando-se em conta a situação de instabilidade administrativa do município decorrente da gestão anterior, foi publicado o Decreto de Emergência Administrativa, Nº 010/2017 de 02 de janeiro de 2017 (**Anexo 5**), conforme Diário Oficial do Município, Ano 3, edição 298.

Neste sentido, foi feito contrato direto de profissionais de saúde por ser serviço essencial, no período referente de Janeiro a março de 2017.

Um dos motivos pelo qual se optou em contratar os serviços da cooperativa foi o índice de pessoal com base na redução das obrigações patronais devido a ausência de profissionais especialistas no quadro de servidores efetivos, conforme a lei nº 70/2003 que instituiu o plano de cargos e salários anexo I e III e lei nº 44/2011 que altera a lei nº 70/2003.

(Anexo 5)

Quanto ao quantitativo de profissionais contratados foi de acordo com as necessidades e demandas da área da saúde, levando-se em conta que o sistema de saúde municipal atende somente atenção primária (estratégia saúde da família), não possuindo unidade de urgência e emergência, ficando os finais de semana e feriados “descobertos” desse tipo de atendimento.

Neste contexto, a unidade mista Joselita Lôbo (nome fantasia), que na realidade é cadastrada no CEDES como Unidade Básica de Saúde – UBS funciona em regime de 24 horas, com médicos e enfermeiros plantonistas nos feriados e finais de semana conforme escalas em anexo, (**Anexo 5**), sendo que, em dias úteis, (segunda a sexta-feira) opera com atendimento ambulatorial com médicos especialistas, atendimento de enfermagem, encaminhamento, transferência e transporte de pacientes de emergência ou crônicos agudizados.

Seguem Resoluções nº 3/2018, nº 04/2018 e nº 07/2018 do CMS Conselho Municipal de Saúde aprovando relatórios quadrimestrais de prestação de contas referente ao ano de 2017 do Fundo Municipal de Saúde. (**Anexo 5**)

Sobre a afirmação de que não houve interrupção do contrato da cooperativa mencionada, esclarecemos que houve a interrupção no período de janeiro a março de 2017, enquanto estava sendo elaborado o novo processo licitatório. (**Anexo 5**)

Sobre a especificação de médico de ambulatório segue a Portaria GM/MS 2.488, de 21 de outubro de 2011, Título: Das Atribuições Específicas. (**Anexo 5**)

b) Exigências ilegais e restritivas no edital.

Importante salientar o fato de que a Lei 5.764/1971 que instituiu as cooperativas, dispõe no seu artigo art. 5º, o seguinte:

“Art. 5º - As sociedades cooperativas poderão adotar **por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade**, assegurando-lhes o direito exclusivo e exigindo-lhes a obrigação do uso da expressão "cooperativa" em sua denominação”.

Desta forma, o gênero do serviço adotado pela Cooperativa contratada foi o da saúde, não havendo qualquer ilegalidade ou fraude.

Frisa-se, ainda, que a cooperativa possui registro nos Conselhos Regionais de medicina, enfermagem, nutrição, fisioterapia, farmácia, psicologia, educação física, dentre outros, conforme exige os respectivos regramentos dos citados conselhos.

Vê-se que o gênero do serviço adotado por este Município foi o da saúde, o que motivou a Cooperativa a participar do procedimento licitatório em questão, inexistindo assim a fraude alegada, cuja constituição e oriunda de lei infraconstitucional.

No que se refere a alegação de que exigências no edital possuem caráter restritivo é lícito alegar que o Conselho Regional De Administração exige que todas as pessoas jurídicas realizem a sua inscrição no referido Conselho, a fim de que sejam fiscalizados com o objetivo de evitar qualquer exploração de mão-de-obra.

Diante disto, prontamente esta Cooperativa se inscreveu junto ao CRA a fim de evitar qualquer cometimento de irregularidade, tendo, inclusive, inserido em seu quadro celetista, profissional de Administração.

Não se entende o porquê de questionamento quanto a este item, tendo em vista que tal fato decorre de exigência contida na lei, além do fato de que tal entendimento já é sedimentado junto ao Tribunal de

Contas da União e jurisprudência. Vejamos o que dispõe a Resolução Normativa do Conselho Federal de Administração: Resolução Normativa CFA nº 390, de 30 de setembro de 2010, prescreve: “Art. 30- Serão **obrigatoriamente registradas nos CRAs as Pessoas Jurídicas (PJ) de direito público e privado que explorem, sob qualquer forma, atividades de Administrador**”

c) Simulação de competitividade.

O edital do pregão presencial nº 007/2017 dispõe no seu item 9.1 a 9.4 critérios de apresentação da proposta de preço, no qual a Administração Pública está obrigada a seguir, considerando os princípios da legalidade e vinculação do instrumento convocatório.

Injusta a alegação de que foi ilegal a desclassificação de algumas empresas que não preencheram os requisitos contidos no Edital, uma vez que o artigo 43, inciso IV, da Lei 8666/93 dispõe que: “Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

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

Assim, não há que se falar em ilegalidade ou direcionamento licitatório, tendo em vista que é inadmissível qualquer ato tomado pela Administração Pública em desconformidade com o que dispõe a lei, além do fato de que a Cooperativa sempre agiu dentro da mais perfeita legalidade.

Ressalta-se que a Cooperativa, apresentou o menor preço nos LOTES em que teve como concorrente a IDESP.

Em relação ao IDESP, a proposta apresentada já tinha sido considerada superfaturada muito acima do valor estimado pela administração, a ata apenas registrou o que as empresas participantes pediram a sua desclassificação. O item descumprido foi na verdade o 12.2 “Serão desclassificadas as Propostas de Preços que não atenderem as exigências deste edital e/ou consignarem preços inexecutáveis ou superfaturados, assim considerados aqueles incoerentes com os praticados pelo mercado, para execução do objeto do contrato”.

No que se refere às alegações da desclassificação da CARDIOINTEGRAL, a referida empresa, apesar de ter oferecido menor preço que a Cooperativa ganhadora, também teve sua proposta em desacordo com o edital.

Mesmo assim, caso qualquer participante se sentisse lesado por não preencher os requisitos estabelecidos no edital, poderia propor recurso, coisa que não aconteceu, estando todos convencidos das suas inabilitações”.

Análise do Controle Interno

Da mesma forma, as análises serão feitas por tópicos:

a) Ausência de estudo prévio que comprove as vantagens da solução adotada. Orçamento de referência falho e sem detalhamento. Especificação insuficiente do objeto.

Segundo documentos encaminhados, em 02.01.2017, o Gestor Municipal, por meio do Decreto Nº 010/2017 institui ESTADO DE EMERGÊNCIA financeira, contábil e administrativa no Município de Antônio Cardoso/BA por 180 dias.

Nesse período foi instaurado e realizado o PP nº 007/2017, o qual conduziu à contratação da Cidade Cooperativa (Contrato Nº 074/2017).

A equipe de fiscalização não fez qualquer objeção aos serviços contratados durante o ESTADO DE EMERGÊNCIA.

Para justificar a realização de estudo prévio a fim de comprovar as vantagens da contratação de pessoa jurídica para prestar serviços de gerenciamento de profissionais da área de saúde no município, o Gestor Municipal declarou:

“Um dos motivos pelo qual se optou em contratar os serviços da cooperativa foi o índice de pessoal com base na redução das obrigações patronais devido a ausência de profissionais especialistas no quadro de servidores efetivos, conforme a lei nº 70/2003 que instituiu o plano de cargos e salários anexo I e III e lei nº 44/2011 que altera a lei nº 70/2003”.

A referida lei, editada em 15.12.2017, criou três cargos de provimento efetivo (art. 3º), Monitor de Creche, Auxiliar de Odontologia, Pedagogo; descreveu as atribuições exigidas para os tais cargos (art. 4º); definiu (art. 7º) o quantitativo de profissionais para diversos cargos; e atribuiu os vencimentos dos cargos de provimento efetivo (art. 8º).

A simples menção de tal normativo não comprova as vantagens da contratação da referida cooperativa.

Não ficou claro se a contratação foi para suprir a ausência de especialistas no quadro de servidores efetivos, uma vez que alguns cargos que fazem parte do escopo do Contrato Nº. 074/2017, não estão previstos no artigo 7º como cargos de provimento efetivo, tais como: Educador Físico, Fisioterapeuta e Médicos nas diversas especialidades (Cardiologista, Nefrologista, Pediatra, Dermatologista e Ginecologista).

O Gestor não apresentou estudo prévio comparando a real necessidade dos serviços de saúde com o quadro dos servidores efetivos.

A anexação da Portaria GM/MS 2.488, de 21 de outubro de 2011, Título: Das Atribuições Específicas não é suficiente para atender ao questionamento sobre a ausência de especificação das atribuições de um Médico de Ambulatório, uma vez que essa informação não fez parte do Termo de Referência do PP Nº 007/2017.

Os demais documentos apresentados: Escalas de Médicos e de Enfermeiros na UBS Joselita Lôbo e as Resoluções nº 03/2018, nº 04/2018 e nº 07/2018, não modificam os fatos apontados, não comprovam as vantagens da contratação para a prestação dos serviços de saúde nem definem os quantitativos contratados.

Em nenhum momento foi dito que “*não houve interrupção do contrato da cooperativa mencionada*”. Foi amplamente demonstrado que a Cidade Cooperativa vem prestando serviços complementares de saúde na Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, pelo menos desde 2012. No período de 2015-2016 sob a égide do Contrato Nº 136/2015 e a partir de 2017, ou seja, já na atual gestão, por meio do Contrato Nº 074/2017.

b) Exigências ilegais e restritivas no edital.

Em nenhum momento foi dito que há ilegalidade ou fraude na contratação de uma cooperativa para a realização dos serviços de saúde.

A irregularidade apontada fundamentou-se em exigir que legítimas cooperativas reúnam profissionais das mais diversas profissões, uma vez que num mesmo lote estavam previstos serviços díspares que inviabilizaria a participação de empresas especializadas na prestação de apenas alguns dos serviços licitados, direcionando para empresas que de fato são meras locadoras de mão de obra.

O Gestor Municipal informou que a cooperativa possui registro em diversos conselhos regionais (medicina, nutrição, fisioterapia, farmácia, psicologia, educação física, dentre outros).

A irregularidade apontada não foi a ausência de tais registros, e sim a exigência de a instituição dispor de registro em diversos conselhos profissionais, por considerar que tal exigência é exagerada e restritiva.

De acordo com a Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, que dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões, a obrigatoriedade do registro se dá em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

Na mesma linha de raciocínio a Equipe de Fiscalização considerou restritiva a exigência de registro da licitante no Conselho Regional de Administração-CRA.

Nesses termos, considerando a hipótese de uma legítima terceirização, há que se verificar a natureza do serviço prestado pela contratada à tomadora dos serviços. Verificado que sua atividade não está descrita como atividade privativa de Administrador, não pode ser exigido o registro obrigatório no CRA.

No caso, a prestação de serviços de saúde, objeto da licitação, **não se enquadra em nenhuma das atividades privativas do profissional de Administração** e, por consequência, sujeitas à disciplina e fiscalização do CRA, conforme Lei nº 4.769/1965 e Decreto nº 61.934/1967, que dispõem sobre o exercício da profissão do Administrador.

Para desempenhar atividades internas, a empresa que presta serviços dessa natureza pode até necessitar de profissionais de Administração em seus quadros para realizar, por exemplo, planejamento operacional interno, seleção de pessoal e administração financeira, entretanto, isso não a obriga a inscrição no respectivo Conselho.

Em seus esclarecimentos, o Gestor Municipal menciona que tal exigência é regulamentada pelo Conselho Federal de Administração, citando o Regimento Interno de acordo com a Resolução Normativa CFA nº 390, de 30 de setembro de 2010, a seguir transcrito: “*Art. 30-Serão obrigatoriamente registradas nos CRAs as Pessoas Jurídicas (PJ) de direito público e privado que explorem, sob qualquer forma, atividades de Administrador*”

O Regimento Interno atualmente vigente, alterado pela Resolução Normativa CFA Nº 517, 29/06/2017, em seu art. 31 manteve a mesma obrigatoriedade para as pessoas jurídicas que explorem atividades de Administrador.

Considerando que a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA pretendia a contratação de mera intermediação de mão de obra, sem a previsão de execução de qualquer atividade especializada ou de gestão por parte da contratada, tais exigências se mostram restritivas.

c) Simulação de competitividade.

O instrumento convocatório é soberano na condução de um processo licitatório, devendo os participantes seguirem obrigatoriamente as determinações do edital, contudo, uma vez que não existia modelo padrão para a elaboração das propostas de preços, não é razoável desclassificar licitantes por falhas formais.

O Gestor Municipal não apresentou esclarecimentos quanto à ausência desse modelo com a apresentação explícita dos preços unitários.

Também não foram apresentados esclarecimentos quanto a desclassificação das empresas pelo descumprimento do item 9.1.3 (validade da proposta por 60 dias).

É relevante relembrar que erros formais poderiam ser sanados em interesse da Administração, como o próprio edital determinou no item 12.4 (“*Poderão ser admitidos, pelo Pregoeiro, erros de natureza formal, desde que não comprometam o interesse público e da Administração*”).

O Gestor esclareceu ainda que a proposta do IDESP *já tinha sido considerada superfaturada muito acima do valor estimado pela administração*, tendo, dessa forma, descumprido o item 12.2 do edital.

Ocorre que a motivação da desclassificação da referida empresa foi o descumprimento dos itens 9.1.3 e 9.1.5. Com isso, o IDESP foi impedido de participar da fase de lances.

Enfim, com a desclassificação das empresas, somente a proposta da Cidade Cooperativa foi considerada habilitada declarada vencedora do certame, sendo pelo sexto ano consecutivo contratada para a prestação de serviços de gerenciamento de profissionais da área de saúde no município de Antônio Cardoso/BA.

2.2.2. Contratação ilegal da Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde para intermediação de mão de obra. Contratação de cooperativa de fachada.

Fato

Visando à obtenção de profissionais para atuarem em unidades públicas de saúde do município, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA contratou ilegalmente a Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde, CNPJ nº 13.753.836/0001-09, através do Pregão Presencial n.º 007/2017.

a) Da terceirização ilegal

Primeiramente, constatou-se que ocorreu uma terceirização ilegal.

Em uma legítima terceirização de serviços, a empresa contratada assume a responsabilidade de prestar à contratante serviços determinados e específicos, e não apenas fornecer mão de obra.

No caso em análise, o que se constatou foi o mero fornecimento de mão de obra, ou seja, a contratação de trabalhadores por pessoa interposta para a execução de atividades permanentes com pessoalidade e subordinação dos profissionais ao tomador dos serviços, no caso a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA.

Em que pese o objeto ser a contratação de pessoa jurídica para prestar serviços de gerenciamento de profissionais da área de saúde, o que se percebeu da análise do respectivo processo administrativo instaurado é que a intenção da Administração foi a contratação de empresa para simplesmente intermediar o fornecimento de mão de obra.

Não foram apresentadas quaisquer especificações dos serviços a serem contratados.

O Termo de Referência se limitou a uma única página, contendo apenas informações suficientes para caracterizar como terceirização de mão de obra.

No termo observou-se a falta de especificação das atividades a serem prestados pela Contratada quanto à organização, execução e operacionalização de serviços nas unidades de saúde do município ou quanto à gestão do quadro funcional.

Também não houve informações indispensáveis à contratação de uma efetiva prestação de serviços terceirizados, sem as quais os profissionais não podem executar suas atividades de forma autônoma, sem pessoalidade e subordinação com a Administração Municipal, a quem caberia apenas a fiscalização sobre a Contratada quanto aos resultados.

Por exemplo, não houve descrição detalhada dos locais onde os serviços seriam prestados, tais como endereço e horário de funcionamento, nem das escalas de trabalho, tais como horários da jornada, frequência e periodicidade.

Faltou ainda a descrição detalhada dos materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados; métodos ou rotinas de execução do trabalho e das etapas a serem executadas; procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregados; cuidados, deveres e disciplina exigidos; níveis de qualidade e de produtividade do serviço e mecanismos de aferição; forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base em resultado; registros e informações a serem prestadas e controles a serem adotados.

A falta de especificação adequada dos serviços a serem prestados sinalizou a intenção da Prefeitura de obter mera intermediação de mão de obra, quando, em verdade, os profissionais disponibilizados passariam a ser diretamente subordinados e geridos pela Secretaria de Saúde, sem qualquer serviço agregado pela Contratada, além do mero vínculo trabalhista com os profissionais.

A Lei nº 6.019, de 1974, com a recente alteração proporcionada pela Lei nº 13.429, de 2017, passou inclusive a distinguir expressamente a “Empresa de trabalho temporário”, responsável pela colocação de trabalhadores à disposição de outras empresas temporariamente, da “Empresa prestadora de serviços a terceiros”, destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos, contratando, remunerando e **dirigindo** o trabalho realizado por seus trabalhadores.

Por isso, a empresa que realiza a prestação de serviços terceirizados, tais como, vigilância, conservação e limpeza, deve ser realmente especializada naquele tipo de serviço e tem que ter capacitação específica, não podendo ser uma simples locadora de mão de obra.

Segundo Paulo Moraes a exigência de serviços especializados é justamente para evitar o mero fornecimento de mão-de-obra:

“A exigência de serviços especializados impõe-se justamente para coibir a fraude. Dela decorre que a prestadora de serviços tem que ser uma empresa especializada naquele tipo de serviço; que tenha uma capacitação e uma organização para a realização do serviço que se propõe e, no caso de contratação indireta bipolar, que seja o prestador de serviços um especialista naquele mister. Disto decorre que o objeto do ajuste é a concretização de alguma atividade material especializada e não o mero fornecimento de mão-de-obra”. (MORAES, Paulo Douglas Almeida de. Contratação Indireta e terceirização de serviços na atividade-fim das pessoas jurídicas: possibilidade jurídica e conveniência social. 2003).

Não é o que ocorre no caso em tela, em que a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, nos termos propostos na licitação, poderia contratar qualquer instituição com capacidade para simples recrutamento de profissionais. Em suma, não foi prevista para a futura contratada a execução de qualquer atividade especializada, apenas o fornecimento de mão de obra.

Tanto que o procedimento licitatório e o contrato preveem tão somente a remuneração da contratada em decorrência da simples disponibilização do profissional, sem adotar qualquer unidade de medida que permita a mensuração dos **resultados** para o seu pagamento.

Ou seja, o contrato se consuma pela simples disponibilização da mão de obra, o que não condiz com um legítimo contrato de terceirização dessa natureza.

De fato, por meio das entrevistas realizadas com os profissionais vinculados à Cidade Cooperativa que prestam serviço à Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, foi possível constatar que não há qualquer serviço prestado pela Cooperativa à Administração Municipal, além da mera formalização do vínculo trabalhista dos cooperados cujo trabalho é gerenciado pela própria Prefeitura Municipal.

Os profissionais entrevistados foram obrigados a firmar vínculo formal com a referida cooperativa como única alternativa de receber seus salários, alguns sendo indicados pela própria Administração Municipal.

Após a formalização do vínculo com a Cooperativa, todas as atividades dos profissionais passam a ser organizadas e coordenadas pela Administração Municipal. A Cooperativa não realizou qualquer fiscalização ou acompanhamento direto sobre as atividades dos supostos cooperados e nem prestou qualquer tipo de assistência ou orientação técnicas.

Todos os profissionais entrevistados informaram que respondem diretamente à Secretaria de Saúde, de quem recebem instruções e supervisão direta, e a quem reportam qualquer questão relacionada à prestação de suas atividades, comprovando a pessoalidade e a subordinação direta com a Prefeitura Municipal.

Houve também unanimidade quando o assunto foi férias. Ninguém recebe férias remuneradas. Alguns profissionais declararam que gozaram de um descanso remunerado de uma semana decorrente de um acordo feito diretamente com a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA.

Nesse aspecto, ocorreu inclusive descumprimento do edital, uma vez que, conforme alínea d, do item 10.1.3. (Qualificação Técnica) a empresa vencedora declara *“que manterá em seu quadro de funcionários, os profissionais licitados, conforme cada especialidade e que providenciará substituição imediata na sua ausência, seja por motivo de férias, licenças ou outras ausências quaisquer”*.

Outra comprovação de que não há efetiva prestação de serviços por parte da Cidade Cooperativa é o fato de que quando um profissional contratado se ausenta do serviço, devido a qualquer motivo de afastamento, a ausência não é suprida por outro profissional, demonstrando também a pessoalidade na prestação do serviço.

Assim, o que se verificou na prática foi que em momento algum a organização, a execução e a operacionalização dos serviços assistenciais de saúde, e nem a gestão do quadro funcional, deixaram de ser atribuição da própria Secretaria Municipal de Saúde.

A situação verificada, em que a Cidade Cooperativa figura como simples pessoa interposta na contratação de mão de obra diretamente subordinada ao tomador dos serviços, é vedada pela legislação brasileira, conforme inciso I da súmula 331 do TST: *“A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, [...]salvo no caso de trabalho temporário”*.

Saliente-se que a exceção feita ao trabalho temporário é aplicável apenas ao setor privado, uma vez que a administração pública possui meio próprio de contratação de trabalho temporário, previsto no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

No contrato de terceirização em análise, em que está presente a pessoalidade e a subordinação, há, formalmente, uma aparência de contrato de prestação de serviços, constituindo-se, na realidade, apenas em um meio de contratação de pessoal da área de saúde vinculado diretamente ao Município. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro, traz:

“Tais contratos têm sido celebrados sob a fórmula de prestação de serviços especializados, de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade. No entanto, não há, de fato, essa prestação de serviços por parte da empresa contratada, já que esta se limita, na realidade, a fornecer mão-de-obra para o Estado; ou seja, ela contrata pessoas sem concurso público, para que prestem serviços em órgãos da Administração direta e indireta do Estado”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.)

Logo, reconhece-se o vínculo efetivo dos profissionais contratados com a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA.

b) Cooperativa de fachada

Uma segunda ilegalidade, encontrada na referida contratação, decorre do fato de a contratada, a Cidade Cooperativa, se configurar em uma cooperativa de fachada, que atua como uma agência de fornecimento de mão de obra e não como uma autêntica organização legítima de trabalhadores autônomos, o que ofende diversos dispositivos constitucionais e legais.

Conforme verificado por meio das entrevistas aos profissionais que prestam serviço à Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, supostos cooperados, a Cidade Cooperativa atua recrutando profissionais para executar os serviços previstos no Contrato Nº 74/2017, e tão somente colocando sua força de trabalho à disposição da referida prefeitura.

Verificou-se, também, que normalmente os contratados são previamente selecionados pela Prefeitura e em seguida a lista com os nomes dos profissionais ou os currículos são encaminhados para o Escritório da Cidade Cooperativa, situado em Feira de Santana/BA, na Rua Aloisio Resende, 223, Bairro Queimadinha.

A partir dessa etapa, os profissionais selecionados para a prestação dos serviços encaminham para a Cidade Cooperativa os documentos necessários para a efetivação da contratação. Em tese, nesse momento, os contratados preenchem três documentos (Proposta de Associação; Ficha de Matrícula; Termo de Adesão e Subscrição de Quota-Parte).

Ressalte-se que essa etapa ainda não ocorreu com os prestadores de serviços contratados recentemente em março/2018, uma vez que alguns entrevistados ainda não assinaram quaisquer documentos com a Cidade Cooperativa.

Os profissionais entrevistados informaram que jamais foram convocados para qualquer assembleia ou reunião da entidade, seja para eleição de dirigentes, prestação de contas ou participação em eventuais sobras líquidas; que não conhecem o Presidente da Cooperativa, alguns desconhecendo, inclusive, o nome da Cooperativa; que todas as atividades

desempenhadas são orientadas por servidores municipais (Coordenadores da Atenção Básica, do NASF ou Secretária de Saúde); que não recebem insumos, materiais e/ou equipamentos entregues pela Cooperativa para o desempenho das atividades.

Apesar de assinarem o Termo de Adesão e Subscrição de Quota-Parte, alguns entrevistados desconhecem a cobrança de subscrição de quota-parte.

O art. 2º da Lei 12.690/2012, de 19 de julho de 2012 (normativo que dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho) traz que “*Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com **proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho***” (original sem grifo).

E continua, em seus parágrafos:

“§ 1º A autonomia de que trata o caput deste artigo deve ser exercida de forma coletiva e coordenada, mediante a fixação, em Assembleia Geral, das regras de funcionamento da cooperativa e da forma de execução dos trabalhos, nos termos desta Lei.

§ 2º Considera-se autogestão o processo democrático no qual a Assembleia Geral define as diretrizes para o funcionamento e as operações da cooperativa, e os sócios decidem sobre a forma de execução dos trabalhos, nos termos da lei”.

Merece destaque ainda a disposição do seu art. 4º, que indica que a Cooperativa de Trabalho pode ser de serviço, quando **constituída por sócios** para a prestação de serviços especializados a terceiros, **sem a presença dos pressupostos da relação de emprego**.

Somam-se ainda às características acima descritas os princípios e valores que regem as cooperativas de trabalho, tais como, **adesão voluntária e livre, gestão democrática, participação econômica dos membros, retorno das sobras líquidas do exercício, prestação de assistência aos associados, não precarização do trabalho**, área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

A atuação da Cidade Cooperativa junto à Prefeitura de Antônio Cardoso/BA demonstra que os requisitos indicados acima não vêm sendo observados.

Apesar de algumas dessas prerrogativas estarem previstas no Estatuto Social da referida cooperativa, datado de 11 de março de 2011, especialmente no Capítulo II (Dos Princípios, Dos Objetivos) do Título I; no Capítulo I (dos órgãos e dos Cooperados), do Título II, basicamente dos artigos 8º ao 28º, o que se verifica é que o contrato de “prestação de serviços” entre a Cidade Cooperativa e a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA se concretiza apenas com o fornecimento de mão de obra ao ente público, não se tratando de verdadeiro cooperativismo.

Os cooperados não são efetivos sócios da Cooperativa, não tendo qualquer participação nas decisões da entidade, muito menos em seus resultados.

A razão de ser da cooperativa de trabalho é a autogestão. Situação que comprovadamente não ocorre no caso da atuação da Cidade Cooperativa, sob a égide do Contrato Nº 74/2017.

Em resumo, o que se observou foi o desvirtuamento da figura jurídica da cooperativa, que atua como mera intermediária na contratação de mão de obra, que ao se definir como tal, usa desse conceito para agir à margem da Lei, sonegando impostos e violando a legislação trabalhista.

Outra evidência de se tratar de uma cooperativa de fachada foi a comprovação de que serviços de cardiologia, nefrologia e ultrassonografia oferecidos no ano de 2017 foram prestados por pessoas jurídicas contratadas pela Cidade Cooperativa, conforme declarações próprias formalizadas em resposta à equipe de fiscalização da CGU (Ofício n.º 02/2018, de 09.03.2018).

Conforme declarado, os serviços mencionados foram prestados pelos respectivos profissionais: B.F.L. (CPF ***.371.015-**), F.S.F. (CPF ***.554.415-**) e A.L.M.M. (CPF ***.634.435-**).

Por sua vez os pagamentos pelos referidos serviços foram efetuados para as empresas Cardiointegral Soluções em Saúde – ME (CNPJ 26.894.742/0001-00) e Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda. – ME (CNPJ 23.907.996/0001-19), pelos serviços de cardiologia prestados por B.F.L., e pelos serviços de nefrologia e ultrassonografia prestados por F.S.F. e A.L.M.M., sócios das respectivas empresas, conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Pagamentos efetuados pela Cidade Cooperativa pelos serviços prestados em Antônio Cardoso/BA em 2017

Serviços	Mês Referência	Empresa	Pagamentos efetuados pela Cooperativa		
			Profissional	NF	Valor (R\$)
Cardiologia	abr/ago	Cardio Sol. em Saúde	B.F.L.	24, 25, 32, 39, 40, 56, 57, 01.	53.005,48
Nefrologia	abr/out	CM Santo Estevão Mais Saúde Ltda.	F.S.F.	493, 494, 533, 831, 1035	36.378,40
Ultrassonografia	abr/jul	CM Santo Estevão Mais Saúde Ltda.	A.L.M.M.	494, 653, 1034	21.522,00
Total					110.905,88

A título exemplificativo, pode-se mencionar as notas fiscais das empresas Cardiointegral Soluções em Saúde – ME (CNPJ 26.894.742/0001-00), no valor de R\$11.224,49, por serviços de cardiologia prestados por B.F.L. no mês 09/2017 e do Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda. – ME (CNPJ 23.907.996/0001-19), por serviços de nefrologia e ultrassonografia prestados por F.S.F. e A.L.M.M. no mês 05/2017, ambas prestados ao Município de Antônio Cardoso/BA comprovando pagamentos efetuados pela Cidade Cooperativa no montante de R\$157.003,39:

Tabela – Pagamentos realizados, em 2017, pela Prefeitura de Antônio Cardoso/BA para a Cidade Cooperativa pelos serviços de cardiologia, nefrologia e ultrassonografia.

Serviços	Processos de Pagamentos	Valor (R\$)
Cardiologia	569, 573, 651, 725, 836, 855, 1093, 1099, 1348, 1350	71.800,00
Nefrologia	572, 579, 753, 1157, 1349, 1352, 1353	53.603,39
Ultrassonografia	578, 648, 1351	31.650,00
Total		157.003,39

É relevante ressaltar que as referidas empresas que prestaram os serviços de cardiologia, nefrologia e ultrassonografia foram desclassificadas no certame em favor da contratação da Cidade Cooperativa.

A Cardiointegral Soluções em Saúde foi desclassificada por vício sanável, enquanto o Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda. por não ter apresentado atestados de capacidade técnica, prova de inscrição do CRA e alvará da vigilância sanitária e registros nos conselhos.

Ou seja, em março de 2017, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA considerou que as referidas empresas não se encontravam habilitadas a vencer a licitação, entretanto, no mês seguinte foram subcontratadas para executar os serviços.

Esses fatos reforçam tudo aqui apresentado de que se trata de uma cooperativa de fachada, demonstrando assim a ilegalidade de tal contratação.

Em resumo, o que se observou foi o desvirtuamento da figura jurídica da cooperativa.

Além de atuar como mera intermediária para viabilizar a contratação de mão de obra subordinada pelo Município, a Cidade Cooperativa não demonstrou cumprir os requisitos que a qualificassem como uma cooperativa de fato (proveito comum de seus cooperados, adesão voluntária e livre, autonomia e independência dos profissionais, participação efetiva nas decisões e na gestão, participação no resultado econômico, não precarização do trabalho, busca da melhoria da renda, da qualificação, da situação socioeconômica e das condições gerais de trabalho de seus membros, dentre outros critérios).

Efetivamente os profissionais contratados não são cooperados, tratando-se o caso de verdadeiros contratos de trabalho regidos pelas regras da CLT.

Na verdade, constatou-se que a Cidade Cooperativa é empresa travestida de cooperativa que, ao se definir como tal, usa dessa natureza jurídica para agir à margem da Lei, sonegando tributos e violando a legislação trabalhista, acarretando a precarização dos contratos de trabalho e o não pagamento de verbas trabalhistas a que fazem jus os profissionais contratados tais como 13º salário, adicional de férias, aviso prévio e FGTS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de seis de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“a) Da terceirização ilegal

A prestação de serviços pelos cooperados é de vínculo cooperativo, recebendo cada cooperado por produtividade pela prestação dos serviços laborados. Repita-se, eis que de suma importância informar que as questões inerentes a rotina de trabalho são resolvidas junto a todos os associados, não havendo ingerência, subordinação, CONTROLE DE JORNADA ou vínculo de emprego que permeie uma pessoalidade, habitualidade.

b) Cooperativa de fachada

Em relação ao levantado pelo relatório, o Município de Antônio Cardoso enviou ofício para a cooperativa citada com o pedido de melhores esclarecimentos aos questionamentos.

Como passa a responder a Cidade Cooperativa de Saúde:

Ressaltamos que os documentos como Ficha de matrícula, Termo de Adesão e Subscrição de Quota-Parte, Proposta de Associação, dos cooperados entrevistados pela CGU, **foram requisitados e entregues PESSOALMENTE aos representantes da mesma, contendo todas as assinaturas de seus respectivos titulares.**

Segue relação dos cooperados, cujos documentos foram devidamente entregues e conferidos pelos Auditores da CGU:

C.V.M., S.M.A., T.V.G., A.L., M.A.L.R., L.F.N., A.A.C.R., K.S.C.R., E.L.M., J.P.F.O., C.Q.S., A.S.F., J.M.C.S.R., P.C.F.R., V.S.C., L.M.S., R.H.S., F.O.C.P., M.L.F., A.A.C.S., E.R.M. e J.R.O..

Alega a CGU que a subscrição da quota-partes é desconhecida por parte dos associados da Cooperativa. Sem razão. Quando os cooperados assinaram sua adesão e quando, todo mês, possuem o desconto equivalente da sua contribuição em sua respectiva remuneração, eles se tornam cientes da referida subscrição da quota.

Descabe, portanto, o argumento do desconhecimento, pois há documentos previamente lidos e assinados, com descontos mensais efetuados nas remunerações dos cooperados, além de que os mesmos ficam registrados nos recibos de pagamentos autônomos/contracheques.

Quanto a alegação de que os cooperados não são efetivos sócios já que não possuem participação nas decisões e em resultados, cumpre ressaltar os seguintes fatos:

- todos os cooperados são CONVOCADOS para as assembleias realizadas por esta Cooperativa, através de veiculação em jornal de grande circulação, sendo esta, inclusive, exigência contida na lei 12.690/12.

Além do fato de que todas as ATAS são obrigatoriamente e devidamente registradas na Junta Comercial que também especifica, por meio de Instrução Normativa, esta forma de convocação como requisito indispensável para o seu registro; **(Anexo 6)**

- no que se refere a participação dos resultados, e necessário obediência ao *quantum* estipulado no Estatuto desta Cooperativa e na Lei acima referenciada, e devem ser adotados em caráter positivos ou negativos, sendo estes objeto de discussões e votação em Assembleias. Ademais, note-se que a Cooperativa não pode, pura e simplesmente, distribuir qualquer espécie de benefício as quotas-partes do capital ou estabelecer outras vantagens ou privilégios, financeiros ou não, em favor de quaisquer associados ou terceiros, conforme dispõe Lei nº 5.764, de 1971, art. 24, §3º, RIR/1999, art. 182, §1º; e art. 7º da LC nº 130, de 2009.

Além disso, o NÃO COMPARECIMENTO EM ASSEMBLÉIAS PELO COOPERADO É SUA FACULDADE, sendo que a constância em não comparecimento e não produtividade,

importa em exclusão com a devolução das respectivas quotas associativas, conforme previsto no Estatuto.

Ademais, note-se que outra “evidência” supostamente encontrada pela Controladoria Geral da União a qual supostamente comprovaria ser a “Cooperativa de fachada” e que a prestação de serviços de nefrologia, cardiologia e ultrassonografia no ano de 2017 foram feitos a intermédio de pessoa jurídica.

Não obstante a possibilidade legal de cooperação de pessoa jurídicas no quadro desta Cooperativa, ainda é possível a subcontratação do serviço, sendo que esta não perfaz nem 20% (vinte por cento) do contrato e só ocorreram nos meses de maio a outubro de 2017, inexistindo qualquer ilegalidade neste quesito, muito pior, “evidencia de Cooperativa de fachada”, como alegado.

Assim, não há que se falar em “desvirtuamento da figura jurídica da cooperativa” VEZ QUE SEMPRE MANTEVE ESTRITAMENTE O CUMPRIMENTO AO ESTIPULADO NA LEGISLAÇÃO. Cumpre ressaltar que o contrato havido entre esta Cooperativa e o Município de Antônio Cardoso trata de demais serviços e não se resumem a cardiologia, nefrologia e ultrassonografia.

Como já explanado, a prestação de serviços pelos cooperados é de vínculo cooperativo, recebendo cada cooperado por produtividade pela prestação dos serviços laborados. Repita-se, eis que de suma importância, que as questões inerentes a rotina de trabalho são resolvidas junto a todos os associados, não havendo ingerência, subordinação, CONTROLE DE JORNADA ou vínculo de emprego que permeie uma pessoalidade, habitualidade.

Argui, ainda, que na ausência de determinados profissionais no serviço junto ao Município, não é suprida e que por este motivo estaria configurado a pessoalidade do profissional com o Município.

Todavia, tal fato não condiz com realidade em dois pontos: primeiro, porque toda provável falta, principalmente de profissional médico, e prontamente suprida por outro, não havendo faturamento quando não existe a prestação do serviço; segundo, se de fato houvesse presentes requisitos de caráter celetista, na falta de qualquer profissional, haveria o desconto da mesma na sua remuneração, o que não ocorre.

A Constituição Republica privilegia o trabalho, mas em momento algum a necessidade de todas as relações de trabalho se submeterem a CLT, muito ao contrário, o estímulo ao trabalho cooperado está explícito no artigo 174 da Carta Maior de 1988.

No entanto, neste aspecto, é importante frisar que não existe presunção de fraude aos preceitos consolidados do sistema de cooperativismo, **pois fraude não se presume e depende sempre de prova robusta e contundente.**

Ademais, houvesse na relação mantida entre as partes as características do vínculo de emprego, o que se alega apenas hipoteticamente, mesmo assim, repita-se e reitera-se, seu reconhecimento e vedado pelos dispositivos legais vigentes. A Lei 5.764/71, determina em seu art. 90, o seguinte: “Art. 90. Qualquer que seja o tipo de cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados”.

Diante da transferência e da objetividade das normas acima citadas, resta evidente a impossibilidade jurídica do reconhecimento do vínculo empregatício proibido expressamente pela Lei Cooperativista. A impossibilidade de tal pretensão vem sendo cada vez mais reconhecida pelos Juízes de Primeira Instância e também pelos Tribunais Regionais do Trabalho de diversas regiões do país, conforme os seguintes julgados:

“SUBORDINAÇÃO - A existência de trabalho em cooperativa não tem o condão de afastar a possibilidade de que este serviço seja coordenado pela própria cooperativa. Não existe como várias pessoas se agruparem com um objetivo comum, sem que pelo menos uma ou algumas delas coordenem os trabalhos das outras. Aplicação do art. 442, parágrafo único, da CLT. Recurso a que se nega provimento, para manter a declaração de ausência de vínculo de emprego. (TRT 2a R. RO 0105920020590200 (20050406048) - 8a T. Rei. p/o Ac. Juiz Antônio Jose Teixeira de Carvalho – DOESP 05.07.2005)”. “COOPERATIVA DE TRABALHO - RELAÇÃO DE EMPREGO - Segundo à inteligência do parágrafo único do art. 442 da CLT, qualquer que seja o objeto da sociedade cooperativa não há formação de vínculo empregatício entre ela e seus associados nem entre estes e os tomadores de serviços daquela. (TRT 5a R. RO 01842200302405002 - (13.336/05) – Relª Desª Sônia Franca - J. 28.06.2005)”.

Análise do Controle Interno

A caracterização elaborada pela Equipe de Fiscalização quanto à contratação ilegal da Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde concentrou-se em basicamente duas abordagens: **Da terceirização ilegal e Cooperativa de Fachada.**

As argumentações da Prefeitura sobre **a terceirização ilegal** limitaram-se a informar que *as questões inerentes a rotina de trabalho são resolvidas junto a todos os associados, não havendo ingerência, subordinação, CONTROLE DE JORNADA ou vínculo de emprego que permeie uma pessoalidade, habitualidade.*

Como demonstrado, em uma legítima terceirização de serviços a empresa contratada assume a responsabilidade de prestar à contratante serviços determinados e específicos, e não apenas fornecer mão de obra.

A falta de detalhamento nas especificações dos serviços desde a instauração do processo licitatório demonstra que a empresa a ser contratada não precisaria dispor dessas informações para a execução, uma vez que toda a rotina de trabalho será resolvida entre os contratados e a própria prefeitura.

Esses fatos foram confirmados pelos prestadores de serviços por meio das entrevistas realizadas.

Ficou amplamente demonstrado que na execução do Contrato Nº 074/2017 há subordinação, habitualidade e ingerência da Prefeitura de Antônio Cardoso/BA sobre a prestação dos serviços executados pelos profissionais contratados pela Cidade Cooperativa, confirmando que a referida contratação teve como objetivo o simples fornecimento de mão de obra.

Sobre os argumentos de **Cooperativa de Fachada**, as manifestações foram apresentadas diretamente pela referida cooperativa, conforme declarou o gestor municipal: “*Em relação ao*

levantado pelo relatório, o Município de Antônio Cardoso enviou ofício para a cooperativa citada com o pedido de melhores esclarecimentos aos questionamentos”.

A Cidade Cooperativa confirmou (o que a equipe de fiscalização já havia informado) que os únicos documentos preenchidos e assinados pelos profissionais contratados pela referida cooperativa para executarem o Contrato Nº 074/2017 são: Ficha de matrícula, Proposta de Associação, Termo de Adesão e Subscrição de Quota-Parte.

Atos cumpridos por mera formalidade contratual sem significar necessariamente tratar-se de ingresso de cooperados numa cooperativa de fato.

É relevante mencionar o que o Estatuto Social da Cidade Cooperativa, de 16 de março de 2013, estabeleceu para o ingresso de cooperados, artigos 14º e 15º a seguir transcritos:

Artigo 14º - *O quadro de cooperado da CIDADE COOPERATIVA conforme aprovação da assembleia de constituição é composto por: **Cooperados Fundadores** — São pessoas físicas ou não, que estavam presentes à reunião convocada para a constituição da instituição e que assinaram a respectiva Ata de Constituição. **Cooperados Mantenedores** - São pessoas físicas ou não, que não estavam presentes na reunião de constituição da instituição e que se dediquem à atividade objeto da CIDADE COOPERATIVA, sem prejudicar e ou colidir com os interesses e objetivos da mesma.*

Artigo 15º - *Para ingressar na CIDADE COOPERATIVA, o interessado preencherá Ficha de Matrícula, com a sua assinatura e de mais duas testemunhas, bem com declaração de que optou livremente por ingressar nesta cooperativa.*

§ 1º - *O interessado, após protocolar a proposta, deverá frequentar, com aproveitamento um curso básico de cooperativismo, que será ministrado pela Cooperativa ou entidade credenciada.*

§ 2º - *Concluído o curso, o Conselho de Administração analisará a proposta e, se houver possibilidade técnica de prestação de serviços, a deferirá, devendo o interessado subscrever pelo menos 01 (uma) quota-parte do capital, nos termos deste Estatuto Social, e assinar o Livro de Matrícula.*

§ 3º - *A subscrição das quotas-pares do Capital Social e assinatura no Ficha de Matrícula complementam o ingresso do interessado na cooperativa. (grifos nossos)*

Verificou-se que até a última alteração estatutária, conforme AGE de 16 de outubro de 2017, esses artigos citados se mantem inalterados. (Fonte: JUCEB - <http://regin.juceb.ba.gov.br/regin.ba/login.aspx>, consulta realizada em 12 de julho de 2018).

Analisando alguns documentos da contratação de profissionais pela Cidade Cooperativa verifica-se que esses procedimentos estatutários não foram respeitados.

Os profissionais para ingressarem na cooperativa, após protocolar a proposta de adesão, participarão de um curso básico de cooperativismo, e somente após a conclusão do curso, o Conselho de Administração deferirá a proposta. Depois disso, com a assinatura da Ficha de Matrícula e a subscrição das quotas partes, o ingresso do cooperado estará legalmente formalizado.

Esses procedimentos não foram verificados e, segundo declarado pelos profissionais entrevistados não houve o referido curso.

Verificou-se que nos documentos disponibilizados (Ficha de Matrícula, Proposta de Associação, Termo de Adesão e Subscrição de Quota-Parte) pela Cidade Cooperativa, os proponentes assinam os três documentos no mesmo dia (11.05.2017), não há assinaturas de testemunhas, e não houve qualquer registro de que as propostas de adesão de novos cooperados tenham sido submetidas a aprovação do Conselho de Administração da Cooperativa, conforme determinado pelo §2º do artigo 15º do referido estatuto.

Ou seja, os documentos somente cumprem a formalidade para a contratação dos profissionais, sem, contudo, comprovar que os referidos profissionais a partir de determinada data passaram a integrar a cooperativa como COOPERADOS MANTENEDORES, conforme estabelecido no artigo 14º do Estatuto Social da Cidade Cooperativa.

Documentos encaminhados pela Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA em treze de março de 2018 demonstram que o médico J.P.F.O. (CPF nº ***.094.165-**) ingressou na Cidade Cooperativa em 1º de agosto de 2017 e até o dia oito de março de 2018, sendo que os referidos documentos estavam sem assinaturas.

Ou seja, mais uma evidência de que o preenchimento dos citados documentos para ingresso na Cidade Cooperativa é mera formalidade, conforme demonstrado na figura a seguir:

CIDADE COOPERATIVA DE TRABALHO DE PROFISSIONAIS NA ÁREA DE SAÚDE
CNPJ 13.753.836/0001-09

J P F O

Nacionalidade: **BRASILEL** Naturalidade: **FEIRA DE SANTANA**
DataNasc: **27/12/1980** Identidade: Matrícula: **812**
Estado Civil: **Casado** Órgão Emissor: **AP** Data: **01/08/2017**
Sexo: **Masculino** Profissão: **MEDICO (a)**
CPF: **.097.165-** PIS: **27676**

Ra:
Cnjuge:
Endereço: **Rua C**
Bairro: **CENTRO**
Cidade: **FEIRA DE SANTANA**
Estado: **BA** Cep: Cart. Profissional: **/ -**
Conta: Banco **33 Ag. 3393 DV: Cta: I** Tipo: **Conta corrente**
Cora. Profiss.: **CONSELHO REGIONAL DE** Inscr: **-BA** E-mail:
MEDICINA Tipo: Escolaridade: **Superior completo**
Habilit: Zona: Seção:
Tit. de Eleitor:

Declaração do Cooperado Ingressante:
Declaro que o meu ingresso na CIDADE COOP - BA se dá de forma livre, voluntária e sem nenhuma coação ou vício. Comprometo-me a cumprir todos os requisitos contidos no Estatuto Social desta Cooperativa, aceitando não só os objetivos sociais nele contidos, como também contribuindo com serviços relacionados à área de atuação da Cooperativa, de provento comum, sem o objetivo de lucro.

FEIRA DE SANTANA, 01 de Agosto de 2017

Cooperado Ingressante

TESTEMUNHAS
1ª) Nome: _____ 2ª) Nome: _____
CPF/Nº: _____ CPF/Nº: _____

Feira-Santa, 8 de março de 2018

GERADO POR: Domínio Saborino LIMA

E mais, alguns profissionais (listados a seguir) informaram que iniciaram a trabalhar nas Unidades de Saúde de Antônio Cardoso/BA recentemente e até a presente data (início de março de 2018) sequer preencheram os referidos documentos.

Quadro – Relação Profissionais em atividade sem formalizar contratação

CPF	Unidade	Cargo	Início atividades
***.809.895-**	NASF	Fisioterapeuta	Janeiro/2018
***.630.945-**	PSF Oleiro	Odontóloga	Fevereiro/2018
***.855.915-**	USF – Santo Estevão Velho	Odontóloga	Fevereiro/2018
***.417.905-**	USF – Poço	Médico	Fevereiro/2018

Quanto à ciência dos contratados sobre a subscrição de quota-parte, a cooperativa assim se manifestou: *“Quando os cooperados assinaram sua adesão e quando, todo mês, possuem o desconto equivalente da sua contribuição em sua respectiva remuneração, eles se tornam cientes da referida subscrição da quota”*.

Trata-se de outra mera formalidade, conforme já registrado anteriormente nesse relatório, os profissionais entrevistados declararam que *“apesar de assinarem o Termo de Adesão e Subscrição de Quota-Parte, alguns entrevistados desconhecem a cobrança de subscrição de quota-parte”*.

Vale lembrar ainda que os profissionais não recebem contracheques, nem quaisquer recibos para acompanhar regularmente as receitas e as despesas inseridas em tais documentos. Todos os entrevistados informaram que somente acompanham, mensalmente, o salário líquido que é depositado em conta corrente, desconhecendo, assim, se existe, e de quanto é o desconto mensal das cobranças de subscrição de quota-parte.

Caso os profissionais fossem cooperados de fato, participantes de assembleias, votando e, eventualmente, sendo votados para cargos dos Conselhos de Administração e Fiscal, certamente saberiam exatamente o valor de sua subscrição da quota-parte.

Em relação à não participação dos contratados nas decisões da Cidade Cooperativa, a referida cooperativa declarou *que todos os cooperados são CONVOCADOS para as assembleias realizadas por esta Cooperativa, através de veiculação em jornal de grande circulação, sendo esta, inclusive, exigência contida na lei 12.690/12.*

Como prova de tal informação, foram anexadas duas convocações de Assembleias Geral Extraordinária (AGE), a realizar-se em 26 de maio de 2017 e em 16 de outubro de 2017, publicações realizadas na **FOLHA DO ESTADO DA BAHIA**, respectivamente, nos dias 16 de maio de 2017 e 05 de outubro de 2017, periódico com circulação restrita à região de Feira de Santana/BA

Em consulta realizada em 12 de julho de 2018 ao site da JUCEB (<http://regin.juceb.ba.gov.br/regin.ba/login.aspx>), foram baixadas as atas dessas duas assembleias.

As duas assembleias foram realizadas na 3ª Convocação, após verificada a presença de **mais de dez cooperados**, uma vez que o quórum era insuficiente ao necessário estabelecido para as 1ª e 2ª convocações, 2/3 e metade mais um do número dos cooperados, respectivamente.

De imediato, observou-se que nas duas AGE houve o descumprimento do artigo 34º do Estatuto Social da Cidade Cooperativa, a seguir transcrito:

“Art. 34º - O quorum para instalação da Assembleia Geral é de 2/3 (dois terços) do número dos cooperados presentes à reunião, em condições de votar, em primeira chamada; metade mais um dos cooperados, em segunda chamada e 50 (cinquenta) sócios

ou, no mínimo, 20% (vinte por cento) do total de sócios, prevalecendo o menor número, em terceira convocação, exigida a presença de, no mínimo, 4 (quatro) sócios para as cooperativas que possuam até 19 (dezenove) sócios matriculados”.

O quadro a seguir demonstra o quórum necessário para a realização de uma assembleia, conforme determinado no artigo 34º do Estatuto Social.

Quadro – Quórum necessário para a realização de AGE

Discriminação	AGE de 26/05/2017	AGE de 16/10/2017
Nº de Cooperados matriculados (*)	570	835
Quórum necessário para 3ª Convocação – 1ª opção	50	50
Quórum necessário para 3ª Convocação – 2ª opção (20%) dos sócios	114	167

(*) Informados no Edital de Convocação da AGE

Cumprindo o referido artigo, ou seja, prevalecendo o número menor, seria necessária a presença de no mínimo 50 cooperados para a realização das assembleias.

Apesar de matematicamente correto, realizar uma assembleia com a presença de mais de 10 cooperados é diferente de cumprir a presença mínima de 50 cooperados, conforme determinado estatutariamente.

Na ata de 26 de maio de 2017 constam apenas as assinaturas dos membros da diretoria (três); do Conselho Fiscal (seis, sendo três efetivos e três suplentes); dois cooperados que presidiram a sessão e o assessor jurídico, ou seja, totalizando em onze cooperados e um assessor jurídico. Não foi disponibilizada a Lista de Presença dessa assembleia.

Já na ata da AGE de 16 de outubro de 2017, baixada do site da JUCEB em 12 de julho de 2018, verifica-se que apenas 29 cooperados assinaram a lista de presença,

Segundo o site da Cidade Cooperativa atualmente as cidades atendidas pelos seus serviços são: Dias D'Ávila, Cairú, Santo Estevão, Milagres, Euclides da Cunha, Laje, Candéal, Antônio Cardoso, Tanquinho, Ouriçangas, Tancredo Neves, Ichú, Pintadas, Cruz das Almas, Itaberaba, Candeias, São Francisco do Conde, Mata de São João, Amargosa e Mutuípe.

Considerando o número significativo de cooperados, quase novecentos, espalhados por diversos municípios, inclusive localizados em distintas regiões geográficas da Bahia é de extrema importância que esses cooperados fossem informados de todas as decisões que estão sendo tomadas pela Direção da cooperativa. Uma convocação realizada em periódico de circulação regional não é suficiente para dar ciência a todos os profissionais que residem fora da região de Feira de Santana/BA.

A presença tão reduzida de associados nas assembleias reforça ainda mais as evidências de que se trata de uma cooperativa de fachada, onde os associados são simplesmente contratados para desempenhar determinados serviços, ou seja, numa simples terceirização de mão de obra.

Vale novamente lembrar que todos os profissionais entrevistados declararam que nunca participaram de assembleias da Cidade Cooperativa, sequer foram informados da realização dessas reuniões e que desconhece a existência de um delegado para representá-lo em tais ocasiões.

Considerando que todos os profissionais contratados pela Cidade Cooperativa para a prestação de serviços em Antônio Cardoso/BA, residem em Feira de Santana/BA ou em municípios limítrofes, cidade onde funciona a sede da referida cooperativa, a ausência desses profissionais nas assembleias demonstra que esses contratados não participam das decisões da referida cooperativa, ou seja, mais uma relevante evidencia de que não são cooperados de fato.

Quanto a prestação de serviços de nefrologia, cardiologia e ultrassonografia feitos por intermédio de pessoa jurídica, em alguns meses de 2017, a cooperativa assim se manifestou: *“Não obstante a possibilidade legal de cooperação de pessoa jurídicas no quadro desta Cooperativa, ainda é possível a subcontratação do serviço, sendo que esta não perfaz nem 20% (vinte por cento) do contrato e só ocorreram nos meses de maio a outubro de 2017, inexistindo qualquer ilegalidade neste quesito, muito pior, “evidencia de Cooperativa de fachada”, como alegado”*.

Sobre esse item é suficiente trazer o que o Estatuto Social determinou:

*“Artigo 16º - Também poderão ingressar na **CIDADE COOPERATIVA**, pessoas jurídicas que satisfaçam as condições estabelecidas no presente estatuto, especialmente as do Artigo 15 deste Instrumento Estatutário, no que for compatível.*

***Parágrafo único:** A representação da pessoa jurídica perante a **CIDADE COOPERATIVA** se fará por meio de pessoa natural especialmente designada mediante instrumento específico”.*

Ou seja, segundo normativo da Cidade Cooperativa pessoas jurídicas poderão ingressar na cooperativa desde que satisfaçam determinadas condições, devendo seguir os mesmos trâmites definidos para o ingresso de pessoas físicas (artigo 15º), desde que a representatividade da pessoa jurídica seja designada por instrumento específico.

Lembrando que o artigo 15º, transcrito anteriormente, estabelece as formalidades para o ingresso de pessoa física, ou seja, o preenchimento de Proposta de Associação, Ficha de Matrícula, Termos de Adesão e Subscrição das quotas-partes, além de comprovar frequência e aproveitamento em curso de cooperativismo.

Ocorre que nenhuma dessas formalidades foi realizada pelas empresas Cardiointegral Soluções em Saúde – ME (CNPJ 26.894.742/0001-00) e Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda. – ME (CNPJ 23.907.996/0001-19), pelos serviços de cardiologia prestados por B.F.L. (CPF ***.371.015-**), e pelos serviços de nefrologia e ultrassonografia prestados por F.S.F. (CPF ***.554.415-**) e A.L.M.M. (CPF ***.634.435-**), sócios das respectivas empresas.

Conforme verificado in loco, em seis de março de 2018, os documentos dos citados profissionais não foram localizados na referida cooperativa.

A Equipe de Fiscalização, por meio da Circularização de Fiscalização nº 01/SAÚDE, realizada em oito de março de 2018, solicita o encaminhamento dos documentos (Ficha com Dados Cadastrais, Proposta de Associação, etc.) relacionados à contratação dos profissionais que prestaram serviços médicos especializados de nefrologia, cardiologia e ultrassonografia no referido município no ano de 2017.

Em resposta, a Cidade Cooperativa declara que os serviços foram realizados pelas duas empresas citadas, conforme Ofício N° 02/2018, de nove de março de 2018 já apresentado anteriormente.

Mais uma confirmação de que os serviços não foram executados por cooperados e sim por subcontratados, no caso Pessoas Jurídicas.

Lembrando ainda que essas empresas foram desclassificadas no processo licitatório em que a Cidade Cooperativa sagrou-se vencedora (PP N° 007/2017), sendo depois subcontratadas para executar os mesmos serviços ofertados no referido certame.

Quanto aos afastamentos (férias e/ou ausências), ficou amplamente evidenciado que os profissionais não gozam férias remuneradas, e em situações de ausência os profissionais informam diretamente ao Gestor Municipal, sendo que normalmente não há substituição.

Em nenhum momento a Equipe de Fiscalização demonstrou que existe presunção de fraude aos preceitos consolidados do sistema de cooperativismo, muito menos que tem que haver vínculo empregatício entre a cooperativa e os seus associados.

Diante de tudo verificado reitera-se que efetivamente os profissionais contratados não são cooperados, tratando-se o caso de verdadeiros contratos de trabalho regidos pelas regras da CLT.

Por sua vez, sendo contratos de trabalho dessa natureza, verifica-se que a Cidade Cooperativa teria que agir como uma empresa, cumprindo a legislação tributária e trabalhista com pagamento de todos os tributos e verbas trabalhistas conforme as respectivas legislações.

Sendo uma cooperativa de fachada, a Cidade Cooperativa está agindo à margem da Lei, sonegando tributos e violando a legislação trabalhista.

2.2.3. Pagamentos ilegais a título de diárias.

Fato

Visando à contratação de profissionais para atuarem em unidades públicas de saúde do município, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA contratou, ao menos desde 2012, a Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde (CNPJ N° 13.753.836/0001-09).

Analisando os contracheques dos profissionais (contratados pela referida cooperativa) que prestaram serviços na Prefeitura, no período de dezembro de 2015 a dezembro de 2017, verificou-se que basicamente as rubricas presentes foram: Produtividade Cooperado, Ajuste de Produtividade, Diárias Viagens, Taxa de Manutenção, Integralização de Capital, Contribuição Previdenciária (INSS) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

Constatou-se que a parcela referente a “DIARIAS” não integra a base de cálculo do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e da Contribuição Previdenciária (INSS), em conformidade com a Lei N° 7.713/88 que estipula que são isentas *“as diárias destinadas, exclusivamente, ao pagamento de despesas de alimentação e pousada, por serviço eventual realizado em município diferente da sede de trabalho”*.

Ocorre que, no caso em tela, a cooperativa paga efetivamente verba salarial na forma dissimulada de diárias, uma vez que o pagamento é realizado em percentual fixo de 100% do valor total da produtividade, independente da efetiva despesa com a prestação de serviços fora da sede.

Verifica-se que esse percentual fixo ultrapassa o limite estabelecido pela Súmula 101 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que estipulou que: *“Integram o salário, pelo seu valor total e para efeitos indenizatórios, as diárias de viagem que excedam a 50% (cinquenta por cento) do salário do empregado, enquanto perdurarem as viagens”*.

Dessa forma, a remuneração paga a título de diárias passa a ter natureza salarial, deixando de ser considerada uma parcela de não incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário, conforme determina o § 2º do Art. 457 da CLT.

Além disso, o pagamento se deu independente da comprovação das despesas, sendo verificado que a maioria dos profissionais reside em municípios limítrofes, basicamente, Feira de Santana e Santo Estevão, e permanecem no município de Antônio Cardoso/BA exclusivamente durante a jornada de trabalho, arcando, inclusive com as despesas de deslocamento entre as cidades.

Assim, não é cabível o pagamento de diárias no modelo de prestação de serviços terceirizados proposto pela cooperativa, já que os profissionais são contratados para prestar serviços de forma continuada e permanente ao Município de Antônio Cardoso/BA, e o fazem ainda de forma pessoal e subordinada.

A sistemática adotada visa beneficiar a própria Cidade Cooperativa na medida em que aumenta consideravelmente o valor líquido repassado aos profissionais e reduz indevidamente os tributos retidos na fonte, inclusive, possibilitando acertos com os profissionais por valores brutos mais baixos.

Com isso, a Cooperativa reduz o custo da prestação do serviço, aumentando as sobras líquidas obtidas que, conforme já apontado em item específico deste relatório, não são posteriormente repassadas aos cooperados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de seis de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Relatou a cooperativa ser indevido o pagamento de diárias a cooperados quando estas não superam 50% da sua remuneração. Além disso, no que diz respeito a alegação de que as mesmas não servem para o compute no Imposto de Renda, frisa-se que o IR é descontado sobre o valor total da nota fiscal, não havendo qualquer possibilidade de ter aumento ou impulsionamento nas sobras, já que a tributação, ocorre tanto na fonte - no montante total da nota fiscal, quando do momento, em que é feito o pagamento da remuneração dos cooperados”.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada não trouxe esclarecimentos novos que modificassem a análise realizada pela Controladoria Geral da União.

Não ficou compreensível o que a Prefeitura quis dizer com a seguinte manifestação: *“Relatou a cooperativa ser indevido o pagamento de diárias a cooperados quando estas não superam 50% da sua remuneração”*.

Os fatos apontados concentraram-se em demonstrar que a Cidade Cooperativa de Trabalho ao utilizar a rubrica “DIÁRIAS”, num percentual fixo de 100% do valor total da produtividade, proporciona aumento nos salários líquidos dos profissionais contratados (praticamente o dobro), sem o correspondente acréscimo nas despesas tributárias e previdenciárias.

Essa prática adotada, apesar de assegurar remunerações mais atrativas para os contratados, já que o salário que efetivamente interessa é o salário líquido, diminui a base de cálculo para a determinação dos impostos/contribuições (tributários e previdenciários).

Por sua vez, com salários brutos menores, consequentemente as sobras líquidas para a cooperativa são significativamente maiores.

Ressalte-se, ainda, que a Equipe de Fiscalização não fez questionamento sobre o pagamento do imposto de renda descontado nas notas fiscais pela prestação dos serviços.

2.2.4. Superfaturamento de R\$439.157,69 na execução de contratos de terceirização ilegal na área da saúde por meio da Cidade Cooperativa no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017.

Fato

Como já informado, visando à contratação de profissionais para atuarem em unidades públicas de saúde do município, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA contrata, ao menos desde 2012, a Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde (CNPJ Nº 13.753.836/0001-09).

Verificou-se que a execução do Contrato Nº 74/2017, firmado em 03 de abril de 2017, vem acarretando superfaturamento e consequente prejuízo à Administração.

A seguir, são descritos os aspectos que proporcionaram o superfaturamento apontado e as estimativas dos montantes dos prejuízos efetivo e potencial.

a) Das razões que ensejaram o superfaturamento.

a.1) Direcionamento da licitação

Primeiramente, cabe recordar que o Pregão Presencial Nº 007/2017 que resultou na contratação da Cidade Cooperativa foi eivado de vícios que comprometeram o caráter competitivo do certame e inviabilizaram a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, com a vencedora maximizando indevidamente sua margem de lucro.

a.2) Ausência de parâmetros reais na composição de preços

Numa contratação de profissionais para prestação de serviços é indispensável que haja um detalhamento de todas as despesas que compõem o preço final, tais como encargos sociais e trabalhistas, adicionais de insalubridade, despesas administrativas, benefícios e as demais que compõem o custo direto e o BDI.

Entretanto, na referida contratação não foi demonstrado tal detalhamento. Desde o orçamento, nas propostas apresentadas, na contratação e finalmente nas comprovações dos pagamentos não houve discriminação das despesas incorridas pela referida cooperativa para executar os serviços.

Simplesmente ficou estabelecido um preço para cada profissional, e a Prefeitura de Antônio Cardoso efetuou os pagamentos conforme as referidas remunerações.

a.3) Cooperativa de fachada

A Cidade Cooperativa não agregou qualquer serviço de execução, operacionalização, gestão ou outro serviço especializado, não incorrendo, assim, em custos relativos às atividades típicas de uma autêntica terceirização, se configurando como uma empresa travestida de cooperativa que se utiliza indevidamente desta natureza jurídica para não arcar com tributos e direitos trabalhistas comuns às empresas em geral.

Na qualidade de cooperativa, a Cidade Cooperativa deveria ser, em tese, formada por cooperados que prestassem serviços sem o intuito de lucro para a entidade, sem incidência de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre suas eventuais sobras, nem encargos sociais sobre a folha de pagamento dos cooperados, a exemplo do INSS Patronal.

Além disso, o modelo de “associação” dos cooperados faz com que a Cidade Cooperativa não seja obrigada a arcar com outras verbas trabalhistas comuns às empresas, tais como, FGTS, 13º salário, adicional sobre férias, aviso prévio etc.

Ocorre ainda que a prestação de serviços da Cidade Cooperativa a seus cooperados, razão de existir de uma legítima cooperativa, também se dá de forma precária, não resultando em melhoria da qualificação, renda, situação socioeconômica ou condições gerais de trabalho, situação já explicitada em outro item do presente relatório.

Conforme declarações dos profissionais que prestam serviço à Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, a Cidade Cooperativa não prestou acompanhamento, orientação ou assistência às atividades por eles desempenhadas, não disponibilizou treinamento ou qualificação profissional e nem ofereceu uma política de benefícios satisfatória.

Com isso, a Cidade Cooperativa demonstra uma estrutura de custos diretos e indiretos bem inferior à de uma empresa prestadora de serviços de terceirização e até mesmo à de uma legítima cooperativa de trabalho.

Por outro lado, numa entidade dessa natureza os recursos auferidos visam fundamentalmente o pagamento dos cooperados como resultado da sua atividade laborativa. Segundo documento da OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras intitulado Critérios para a Identificação da Cooperativa de Trabalho: *“O suporte dado pela Cooperativa é viabilizado pela sua atuação empreendedora, tendo como base primordial o retorno aos associados do resultado das suas*

atividades laborativas, deduzidos exclusivamente os tributos e contribuições sociais incidentes e os custos administrativos e de investimento necessários, que são rateados na proporção da fruição de cada um dos serviços da Cooperativa”.

Ou seja, os recursos auferidos pela Cooperativa não visam à obtenção de sobras.

Por todo o exposto acima, chega-se à conclusão de que se configura como indevida a ocorrência de sobras de recursos após os pagamentos dos cooperados e dos custos necessários à prestação dos serviços por parte da Cooperativa (incluídos aí os tributos devidos).

Em suma:

CONSIDERANDO as irregularidades apontados no procedimento licitatório (PP Nº 007/2017) e na subsequente contratação;

CONSIDERANDO a fraude na própria execução do contrato, que se configura como meio de intermediação ilegal na contratação de efetivos servidores da área de saúde do município e não como legítima terceirização;

CONSIDERANDO que uma cooperativa se configura em entidade sem fins lucrativos em que, particularmente, toda remuneração obtida com a prestação dos serviços por seus cooperados visa tão somente à remuneração direta dos próprios cooperados prestadores dos serviços e a arcar com os custos desta prestação;

CONSIDERANDO, por fim, que a Cidade Cooperativa se mostrou uma cooperativa de fachada, utilizada como meio de intermediar mão de obra subordinada com custos mais baixos, por meio da sonegação de tributos e de direitos trabalhistas;

Adotou-se o entendimento de que todo montante de recursos transferidos para a Cooperativa que suplante seus custos efetivos representa pagamento indevido por superfaturamento.

b) Do montante do prejuízo efetivo por superfaturamento no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017.

Considerando que a referida cooperativa foi contratada em 2015, por meio do Contrato Nº 136/2015 (decorrente do PP Nº 012/2015), pelo Município de Antônio Cardoso/BA, cujo objeto foi “*a contratação de empresa para terceirização de mão de obra especializada na área de saúde para atender as necessidades do Programa de Saúde da Família - PSF, NASF e a Unidade Básica de Saúde deste município*”, a avaliação do prejuízo efetivo foi estendida para o ano de 2016.

Assim, analisando todos os contracheques do período de dezembro de 2015 a dezembro de 2017, verificou-se que basicamente as rubricas presentes são: Produtividade Cooperado, Ajuste de Produtividade, Diárias Viagens, Taxa de Manutenção, Integralização de Capital, Contribuição Previdenciária (INSS) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

Por meio de tais comprovantes foi possível apurar o custo mensal total da Cooperativa com o pagamento dos profissionais que prestam serviço à Prefeitura., sendo registrado no quadro a seguir as bases de cálculo que prevaleceram na determinação da remuneração dos prestadores de serviços.

Quadro – Base de Cálculo dos rendimentos dos profissionais contratados pela Cidade Cooperativa que prestaram serviços em Antônio Cardoso/BA, em 2016 e 2017

Produtividade Cooperado	Salário Base
Ajuste de Produtividade	Varia do zero a R\$0,01
Diárias Viagens	100 % sobre Produtividade do Cooperado
Taxa de Manutenção	3% sobre Produtividade do Cooperado
Integralização de Capital,	R\$10,00 no máximo
Contribuição Previdenciária (INSS)	20% sobre Base INSS
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	Alíquota sobre Base IRRF

Partindo para o cálculo do superfaturamento foi adotada uma metodologia bastante conservadora, conforme demonstrado a seguir.

Primeiramente, foi estimado o **custo direto** da Cidade Cooperativa com a execução dos contratos com a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA, sendo considerado que alguns serviços especializados não foram executados por profissionais contratados como pessoa física.

Como já referido anteriormente, verificou-se que os serviços de cardiologia, nefrologia e ultrassonografia oferecidos no ano de 2017 foram executados por Pessoas Jurídicas, conforme registro a seguir:

Quadro – Empresas contratadas pela Cidade Cooperativa para prestar serviços médicos especializados no Município de Antônio Cardoso/BA em 2017

Serviços	Profissional	Empresa	CNPJ
Cardiologia	B.F.L.	Cardiointegral Soluções em Saúde - ME	26.894.742/0001-00
Nefrologia	F.S.F.	Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda. - ME	23.907.996/0001-19
Ultrassonografia	A.L.M.M.	Centro Médico Santo Estevão Mais Saúde Ltda. - ME	23.907.996/0001-19

Dessa forma, os Custos Diretos da Cidade Cooperativa decorrente dos serviços executados por Pessoas Jurídicas foram consolidados na tabela a seguir:

Tabela – Pagamentos efetuados para empresas subcontratadas pela Cidade Cooperativa (Valores em R\$)

Mês Compet.	Cardiologista	Nefrologista	Ultrassonografista	Total
abr/17	11.224,50	5.479,60	-	16.704,10
mai/17	11.172,50	5.479,60	7.174,00	23.826,10
jun/17	10.999,99	5.479,60	7.174,00	23.653,59
jul/17	8.384,00	5.479,60	7.174,00	21.037,60
ago/17	11.224,49	5.480,00	-	16.704,49
set/17	-	5.480,00	-	5.480,00
out/17	-	3.500,00	-	3.500,00
Total	53.005,48	36.378,40	21.522,00	110.905,88

Fonte: Notas Fiscais da Cidade Cooperativa

Para a determinação dos Custos Diretos para os profissionais pagos por meio de contracheques, o levantamento foi realizado com base nos respectivos comprovantes de repasse aos profissionais fornecidos pela Cooperativa.

Tal custo foi obtido a partir da soma dos valores brutos repassados aos profissionais e abatimento dos valores retidos a título de “TAXA MANUTENÇÃO” que, em verdade, representam receita da Cooperativa e não despesa.

Dessa forma, os Custos Diretos para executar os serviços na Prefeitura de Antônio Cardoso/BA atingiram os montantes indicados abaixo, para o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017.

Tabela – Custo Direto da Cidade Cooperativa com a execução dos contratos analisados, no período de dez/2015 a jan/2018 (Valores em R\$).

Mês de Referência	Custo Direto Pessoa Física			Custo Direto PJ (D)	Custo Direto (C+D)
	Valores Brutos (A)	Taxa de Manutenção (B)	Total (C) (A - B)		
dez/15	108.322,54	1.624,83	106.697,71	-	106.697,71
jan/16	98.754,27	1.481,31	97.272,96	-	97.272,96
fev/16	99.966,61	1.499,50	98.467,11	-	98.467,11
mar/16	101.446,41	1.521,70	99.924,71	-	99.924,71
abr/16	110.954,75	1.664,32	109.290,43	-	109.290,43
mai/16	97.901,60	1.468,52	96.433,08	-	96.433,08
jun/16	108.948,64	1.638,09	107.310,55	-	107.310,55
jul/16	114.115,69	1.715,45	112.400,24	-	112.400,24
ago/16	117.005,93	1.755,09	115.250,84	-	115.250,84
set/16	118.508,04	1.777,62	116.730,42	-	116.730,42
out/16	78.803,53	1.182,05	77.621,48	-	77.621,48
nov/16	40.113,65	601,70	39.511,95	-	39.511,95
dez/16	31.171,45	467,57	30.703,88	-	30.703,88
abr/17	125.921,12	1.888,81	124.032,31	16.704,10	140.736,41
mai/17	134.610,48	2.019,15	132.591,33	23.826,10	156.417,43
jun/17	149.831,62	2.247,47	147.584,15	23.653,59	171.237,74
jul/17	136.684,18	2.050,26	134.633,92	21.037,60	155.671,52
ago/17	129.957,04	1.949,35	128.007,69	16.704,49	144.712,18
set/17	117.538,21	1.751,42	115.786,79	5.480,00	121.266,79
out/17	97.326,29	1.459,59	95.866,70	3.500,00	99.366,70
nov/17	53.375,39	800,63	52.574,76	-	52.574,76
dez/17	58.971,03	888,00	58.083,03	-	58.083,03
jan/18	56.713,28	850,70	55.862,58	-	55.862,58
Total	2.286.941,75	34.303,14	2.252.638,61	110.905,88	2.363.544,49

Fonte: Processos de pagamentos, Contracheques dos prestadores de serviços e Pagamentos para Pessoas Jurídicas

Para levantamento do **custo indireto**, optou-se por estabelecer um valor percentual de BDI, mais próximo possível da realidade da Cooperativa, a ser aplicado sobre os custos diretos com

o intuito de estimar os demais custos envolvidos na realização de serviços que não possuem relação direta com a execução do serviço.

O percentual de BDI tem sua estrutura básica composta dos seguintes itens: Despesas Financeiras, Despesas Administrativas, Lucro Bruto e Tributos sobre o Faturamento.

“Despesas financeiras são gastos relacionados à perda monetária decorrente da defasagem entre a data do efetivo desembolso e a data da receita correspondente”. (R. TCU, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun 2001)

Um estudo realizado pela Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal chegou à conclusão de que nos contratos de serviços não se vislumbra a necessidade desse custo, uma vez que não existem significativos desembolsos prévios vinculados à execução do contrato. (NOTA TÉCNICA Nº 1/2007 – SCI/STF)

De fato, as entrevistas com os cooperados e a análise dos processos de pagamento permitiram comprovar que não existiram significativos desembolsos prévios vinculados à execução do contrato, já que o pagamento das remunerações dos profissionais ocorre após o correspondente repasse da Prefeitura de Antônio Cardoso. Os entrevistados informaram, inclusive, que há frequentemente atrasos no recebimento dos salários.

Quanto à parcela relativa ao Lucro Bruto, pelos motivos já expostos ao longo deste item, resta clara também a sua inexistência.

Com relação aos tributos decorrentes da prestação dos serviços, verificou-se que durante o ano de 2017 a Cooperativa arcou com ISS de 5% sobre o valor das faturas emitidas até junho; nos meses seguintes esta alíquota foi reduzida para 3%.

Por outro lado, nas notas fiscais pagas durante o ano de 2016, apesar de estar demonstrado que a alíquota ISS praticada foi de 2% sobre valor da nota, não aconteceu esse desconto nos montantes pagos pela Prefeitura de Antônio Cardoso/BA.

Exemplificando, o Processo de Pagamento Nº 930, de 20/10/2016, correspondeu ao pagamento da NF Nº 463/2016, no valor de R\$23.144,16, onde foram destacadas retenções de IR e ISS, nos montantes de R\$347,16 e R\$462,88, respectivamente.

Entretanto, verificou-se que a única retenção efetuada na referida nota foi do IR. O valor repassado pela Prefeitura por esses serviços foi de R\$22.797,00 (= R\$23.144,16 – R\$347,16), ou seja, a Cidade Cooperativa não comprovou essa despesa (ISS) para os pagamentos realizados em 2016.

Comumente identificam-se ainda como devidas pelas cooperativas as tributações relativas ao Programa de Integração Social (PIS) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), sendo calculados sobre a receita bruta, às alíquotas de 0,65% e de 3% respectivamente.

Contudo, o acórdão relativo ao RECURSO ESPECIAL Nº 1.164.716 - MG (2009/0210718-5), de 27 de abril de 2016, fixou a tese de que não incide a contribuição destinada ao PIS/COFINS sobre os atos cooperativos típicos realizados pelas cooperativas.

Inobstante o citado acórdão, adotou-se aqui, de modo conservador, na composição do BDI as alíquotas do **PIS** e da **COFINS**, ou seja, **0,65%** e **3,00%**.

Já com relação às Despesas Administrativas, adotou-se o percentual de 5% em atenção ao disposto na Nota Técnica Nº 1/2007 – SCI do STF que definiu esse percentual como **limite máximo** para as **contratações de terceirização de mão-de-obra** efetuadas pelo Tribunal

Perceba-se que a adoção de tal percentual se mostra bastante conservadora em relação à Cidade Cooperativa ao tomar como base o parâmetro de mercado de uma legítima empresa de terceirização de mão de obra.

Como visto, a Cidade Cooperativa só executa a mera intermediação de mão de obra subordinada à Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, através da formalização do vínculo trabalhista e do pagamento dos cooperados, cujo trabalho é gerenciado pela própria Administração Municipal.

Com isso, não agrega qualquer serviço de execução, operacionalização, gestão ou outro especializado, não incorrendo, assim, em custos indiretos relativos a atividades típicas de uma autêntica terceirização.

Vale ressaltar que no ano de 2016 a Cooperativa recebeu mais de R\$29 milhões provenientes de contratos firmados com treze municípios baianos (Antônio Cardos, Cairu, Candeal, Dias D'Ávila, Euclides da Cunha, Ichu, Laje, Milagres, Ouriçangas, Pintadas, Presidente Tancredo Neves, Santo Estevão e Tanquinho). (Fonte: Siga/TCM).

Nesse mesmo período, o faturamento oriundo apenas de contratos firmados com a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA foi de R\$1.540.609,21, representando um percentual de apenas 5% do total recebido, conforme dados obtidos do sistema SIGA do TCM/BA.

Considerando-se o percentual de 5% para a determinação das despesas administrativas, o contrato com a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA já garantiria, para a Cidade Cooperativa, em 2016, uma receita de cerca de R\$77.000,00

De acordo com os dados declarados pela Cooperativa na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o somatório das remunerações de todos os seus quinze empregados (funcionários), incluindo-se o 13º salário, totalizou aproximadamente R\$353.000,00 em 2016.

Para se ter uma ideia do baixo custo administrativo da Cidade Cooperativa, apenas com o faturamento oriundo da Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, a referida cooperativa recebe recursos suficientes para arcar com 21% de todos os gastos com sua folha de salários.

Assumidas as bases do BDI e após o levantamento do custo direto da Cidade Cooperativa, o próximo passo foi determinar o faturamento da referida cooperativa a partir da Prefeitura de Antônio Cardoso/BA.

Dessa forma, o faturamento da Cooperativa proveniente da Prefeitura de Antônio Cardoso/BA no período de janeiro/2016 a janeiro/2018, referentes aos serviços prestados de dezembro/2015 a dezembro/2017 está demonstrado a seguir:

Tabela – Faturamento auferido pela Cidade Cooperativa da Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA, no período de janeiro/2016 a dezembro/2017

Mês Pagamento	Mês Competência	Valor Bruto (R\$)	Retenção (R\$)	Valor Líquido (R\$)
fev/16	jan/16	129.864,10	1.947,95	127.916,15
mar/16	fev/16	133.400,84	2.001,01	131.399,83
abr/16	mar/16	122.826,40	1.842,40	120.984,00
mai/16	abr/16	135.913,39	2.038,70	133.874,69
jun/16	mai/16	128.799,32	1.953,97	126.845,35
jul/16	jun/16	138.422,89	2.076,35	136.346,54
ago/16	jul/16	145.334,84	2.180,03	143.154,81
set/17	ago/16	142.977,10	2.144,65	140.832,45
out/16	set/16	146.265,48	2.193,99	144.071,49
nov/16	out/16	99.762,89	1.496,44	98.266,45
dez/16	nov/16	48.200,49	723,01	47.477,48
dez/16	dez/16	38.367,56	575,52	37.792,04
mai/17	abr/17	182.627,53	11.870,80	170.756,73
jun/17	mai/17	209.761,42	13.634,49	196.126,93
jul/17	jun/17	205.306,44	13.344,92	191.961,52
ago/17	jul/17	213.538,61	9.609,25	203.929,36
set/17	ago/17	194.251,43	8.741,31	185.510,12
out/17	set/17	161.945,29	7.287,53	154.657,76
nov/17	out/17	130.452,76	5.870,36	124.582,40
dez/17	nov/17	75.423,47	3.394,05	72.029,42
dez/17	dez/17	18.517,96	833,31	17.684,65
jan/18	dez/17	85.840,64	3.862,83	81.977,81
Total		2.887.800,85	99.622,87	2.788.177,98

A tabela a seguir compara o faturamento total da Cidade Cooperativa com o montante efetivamente repassado a seus supostos cooperados.

Tabela – Remuneração dos Profissionais X Faturamento da Cidade Cooperativa com a execução dos contratos analisados, no período de janeiro/2016 a dezembro/2017.

Mês Competência	Faturamento Total (R\$)	Custo Direto Final (R\$)
jan/16	129.864,10	97.272,96
fev/16	133.400,84	98.467,11
mar/16	122.826,40	99.924,71
abr/16	135.913,39	109.290,43
mai/16	128.799,32	96.433,08
jun/16	138.422,89	107.310,55
jul/16	145.334,84	112.400,24
ago/16	142.977,10	115.250,84
set/16	146.265,48	116.730,42
out/16	99.762,89	77.621,48
nov/16	48.200,49	39.511,95
dez/16	38.367,56	30.703,88

abr/17	182.627,53	140.736,41
mai/17	209.761,42	156.417,43
jun/17	205.306,44	171.237,74
jul/17	213.538,61	155.671,52
ago/17	194.251,43	144.712,18
set/17	161.945,29	121.266,79
out/17	130.452,76	99.366,70
nov/17	75.423,47	52.574,76
dez/17	104.358,60	58.083,03
Total	2.887.800,85	2.200.984,20

Fonte: Processos de pagamentos, Contracheques dos prestadores de serviços e Pagamentos para Pessoas Jurídicas

Com os dados até aqui levantados, calcula-se um **BDI**, aplicando-se a fórmula:

$$\text{BDI} = [(1 + A) \times (1 + B) / (1 - C)] - 1 = [(1 + 5\%) / (1 - \text{ISS}\% - 3\% - 0,65\%)] - 1$$

A = Taxa de Despesas Administrativas

B = Taxa de Lucro Bruto

C = Tributos sobre o Faturamento

Como já comentado, a Prefeitura de Antônio Cardoso/BA adotou procedimentos distintos quanto ao pagamento do ISS no período de 2016 e 2017, sendo o valor do BDI em função dessas variações demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – BDI adotado conforme a alíquota de ISS praticada

Período	Alíquota de ISS (%)	BDI (%)
2016 (*)	0	8,98
2017 até junho	5	14,94
2017 a partir de julho	3	12,48

(*) Não foi comprovada essa despesa pela Cidade Cooperativa.

Por fim, acrescentando-se o BDI ao custo total com a remuneração dos profissionais e comparando-se com o valor total faturado pela Cidade Cooperativa junto à Prefeitura de Antônio Cardoso/BA, chega-se ao montante de superfaturamento.

Tabela – Superfaturamento no período de referência de jan/2016 a dez/2017.

Mês Competencia	Faturamento Total (R\$) (A)	Custo Direto (R\$) (B)	Custo Total (R\$) (*) (C)	Superfaturamento (R\$) (A – C)	%
jan/16	129.864,10	97.272,96	106.005,82	23.858,28	18,37
fev/16	133.400,84	98.467,11	107.307,18	26.093,66	19,56
mar/16	122.826,40	99.924,71	108.895,64	13.930,76	11,34
abr/16	135.913,39	109.290,43	119.102,18	16.811,21	12,37
mai/16	128.799,32	96.433,08	105.090,54	23.708,78	18,41
jun/16	138.422,89	107.310,55	116.944,56	21.478,33	15,52
jul/16	145.334,84	112.400,24	122.491,18	22.843,66	15,72
ago/16	142.977,10	115.250,84	125.597,70	17.379,40	12,16
set/16	146.265,48	116.730,42	127.210,11	19.055,37	13,03
out/16	99.762,89	77.621,48	84.590,09	15.172,80	15,21

nov/16	48.200,49	39.511,95	43.059,20	5.141,29	10,67
dez/16	38.367,56	30.703,88	33.460,38	4.907,18	12,79
abr/17	182.627,53	140.736,41	161.765,98	20.861,55	11,42
mai/17	209.761,42	156.417,43	179.790,14	29.971,28	14,29
jun/17	205.306,44	171.237,74	196.824,99	8.481,45	4,13
jul/17	213.538,61	155.671,52	175.099,19	38.439,42	18,00
ago/17	194.251,43	144.712,18	162.772,13	31.479,30	16,21
set/17	161.945,29	121.266,79	136.400,79	25.544,50	15,77
out/17	130.452,76	99.366,70	111.767,58	18.685,18	14,32
nov/17	75.423,47	52.574,76	59.136,05	16.287,42	21,59
dez/17	104.358,60	58.083,03	65.331,74	39.026,86	37,40
Total	2.887.800,85	2.200.984,20	2.448.643,16	439.157,69	15,21

(*) multiplicando pelo BDI, apontado em quadro anterior.

Apura-se assim, para o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017, um prejuízo efetivo de **R\$439.157,69** decorrente de superfaturamento no contrato da Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA com a Cidade Cooperativa.

Considerando que do faturamento total do período, o montante de R\$2.026.400,06 correspondeu a recursos federais para o Bloco de Atenção Básica, podemos concluir que o superfaturamento nessa área foi de **R\$308.156,95**.

c) Prejuízo potencial adicional.

Considerando-se que o cálculo de superfaturamento apresentado no item anterior referiu-se somente ao período examinado de janeiro de 2016 a dezembro de 2017, é possível concluir que o prejuízo acarretado pela contratação da Cidade Cooperativa pode ser maior, uma vez que sua atuação no município de Antônio Cardoso/BA ocorre pelo menos desde 2012, por meio de outros contratos que não foram objeto de análise.

Conforme dados do sistema SIGA do TCM/BA, o faturamento total da Cidade Cooperativa junto à Prefeitura de Antônio Cardoso no período de 2012 a 2015, alcançou o montante de R\$4.038.904,36.

Assim, adotando-se a proporção média do superfaturamento apurado no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017 (15,21%) para o período de 2012 a 2015, o prejuízo potencial relativo a esse período alcançaria o montante de **R\$614.317,35** ($= 15,21\% \times R\$4.038.904,36$).

Com isso, o prejuízo potencial, para o período de 2012 a 2017, em decorrência de superfaturamento com a execução dos contratos executados no Município de Antônio Cardoso/BA pode ultrapassar o montante de **um milhão de reais**.

Por fim, vale registrar que o faturamento da Cidade Cooperativa, no período de 2012 a 2016, proveniente de contratos firmados com cerca de 20 municípios baianos ultrapassou o montante de R\$121 milhões (Fonte: Sistema Siga/TCM).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de seis de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA apresentou a seguinte manifestação:

“a) Das razões que ensejaram o superfaturamento

a.1) Direcionamento da licitação

A Cooperativa participou de procedimento licitatório, do tipo menor **preço por lote**, tendo aparecido demais participantes, ora desclassificadas e inabilitadas. Foi apresentada a documentação em acordo com o previsto no edital, além de oferecer o menor lance, tendo a proposta mais vantajosa para Administração.

Ressaltou a Cooperativa que sempre atuou dentro da legalidade e transparência, não havendo qualquer ato praticado que possa configura a suposta fraude alegada.

a.2) Ausência de parâmetros reais na composição de preços

O Tribunal de Contas da União já enfrentou a matéria, como, por exemplo, no Acórdão 818/2007. A Corte de Contas da União dispôs que “incontestável é que a adoção do valor do BDI é individualizada por empresa e por empreendimento, cabendo ao proponente determiná-lo de acordo com as suas necessidades, carências e facilidades”.

Além disso, o BDI utilizado pela CGU é específico dos casos de empreiteiras ou serviços de obras de engenharia, tendo em vista a existência de critérios mais objetivos, cujos preços adotam parâmetros comuns nacionalmente, o que não se vislumbra no caso aqui elucidado, que trata de prestação de serviço de profissional de escolaridade superior na área de saúde – fator este bastante relevante, devendo ser considerado caso a caso.

Ressalta-se que o valor estipulado para cada profissional, é igual ao repassado para os mesmos, cujas folhas de pagamentos comprovam o fato em questão, tendo sido enviadas a CGU.

a.3) Cooperativa de fachada

Já esclarecido no tópico 2, b.

b) Do montante do prejuízo efetivo por superfaturamento no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017.

c) Prejuízo potencial adicional

A atual gestão não pode ser responsabilizada por atuações anteriores, uma vez que não participou das contratações, nem se quer interferiu na administração das empresas/cooperativas contratadas, o único poder sobre elas é exigir a execução dos contratos, fiscalizando a realizações dos trabalhos estipulados, o que está fazendo”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura não apresentou fatos novos que dirimissem a constatação de direcionamento no PP N° 007/2017. O simples argumento de que a Cidade Cooperativa apresentou a melhor proposta, num certame que contou com a presença de outros interessados, não é suficiente para modificar as verificações apontadas.

Quanto à ausência de parâmetros reais na composição de preços, o Gestor Municipal limitou-se a evocar a jurisdição do TCU *“incontestável é que a adoção do valor do BDI é individualizada por empresa e por empreendimento, cabendo ao proponente determiná-lo de acordo com as suas necessidades, carências e facilidades”*.

Esta foi exatamente a irregularidade aqui apontada, ou seja, a falta de *um detalhamento de todas as despesas que compõem o preço final, tais como encargos sociais e trabalhistas, adicionais de insalubridade, despesas administrativas, benefícios e as demais que compõem o custo direto e o BDI*, uma vez que tal definição é individualizada por empresa e pelas particularidades dos serviços a serem prestados.

Na referida contratação simplesmente ficou estabelecido um preço para cada profissional, e a Prefeitura efetuou os pagamentos conforme as referidas remunerações.

Partindo da premissa de que o percentual de BDI tem sua estrutura básica composta dos seguintes itens: Despesas Financeiras, Despesas Administrativas, Lucro Bruto e Tributos sobre o Faturamento, a Equipe de Fiscalização, adotando critérios conservadores detalhadamente explicados, determinou o BDI esperado para a referida contratação.

O Gestor Municipal não apresentou questionamentos objetivos sobre os critérios adotados pela Equipe de Fiscalização para a determinação do BDI.

A Prefeitura declarou, ainda, *que o valor estipulado para cada profissional, é igual ao repassado para os mesmos*.

Ficou largamente comprovado que em nenhum momento, seja na elaboração do Termo de Referência, seja no Contrato firmado (Contrato N° 074/2017), seja nas comprovações dos pagamentos, o valor estipulado para cada profissional é igual ao repassado.

Os argumentos sobre a atuação da Cidade Cooperativa como uma cooperativa de fachada já foram analisados amplamente em item anterior.

Quanto aos cálculos do superfaturamento potencial decorrente da contratação da Cidade Cooperativa no período de 2012-2017, gestor informou que *a atual gestão não pode ser responsabilizada por atuações anteriores, uma vez que não participou das contratações, nem se quer interferiu na administração das empresas/cooperativas contratadas, o único poder sobre elas é exigir a execução dos contratos, fiscalizando a realizações dos trabalhos estipulados, o que está fazendo*.

Em relação ao prejuízo efetivo, é relevante informar que parte do superfaturamento calculado foi decorrente de pagamentos efetuados durante a atual gestão.

Conforme já informado a Cidade Cooperativa vem executando desde 2012 parte da prestação dos serviços de saúde no município de Antônio Cardoso/BA.

Os pagamentos efetuados durante o ano de 2016 foram respaldados pelo Contrato N° 136/2015, fruto do PP N° 012/2015; enquanto para os pagamentos de 2017, os respectivos dispositivos legais foram o Contrato N° 074/2017 e PP N° 007/2017.

Resumindo os dados apresentados no Tabela 09 - *Superfaturamento no período de referência de dez/2015 a dez/2017, separando por gestão municipal*

Tabela – Superfaturamento no período de referência de jan/2016 a dez/2017.

Ano	Contrato	Faturamento Total (R\$) (A)	Custo Direto (R\$) (B)	Custo Total (R\$) (C)	Superfatura mento (R\$) (A – C)	%
2016	136/2015	1.410.135,30	1.100.917,65	1.199.754,57	210.380,73	14,92
2017	074/2017	1.477.665,55	1.100.066,55	1.248.888,59	228.776,96	15,48
Total		2.887.800,85	2.200.984,20	2.448.643,16	439.157,69	15,21

Dessa forma, fica demonstrado que na atual gestão (iniciada em 2017) houve um prejuízo efetivo de **R\$228.776,96** decorrente de superfaturamento no contrato da Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso/BA com a Cidade Cooperativa.

Apesar disso, a atual gestão municipal não apresentou esclarecimentos.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Foram observadas, diversas irregularidades tais como: presença de cláusulas restritivas e simulação de procedimentos licitatórios com o direcionamento do certame; contratação ilegal da Cidade Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde (CNPJ N° 13.753.836/0001-09) para intermediação de mão de obra na Área da Saúde, implicando em superfaturamento.

Ordem de Serviço: 201800542

Município/UF: Antônio Cardoso/BA

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ANTONIO CARDOSO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A ação de controle refere-se à fiscalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) com objetivo de avaliar se a gestão municipal de Antônio Cardoso-BA possui conhecimento e estrutura adequados para a realização do cadastro dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada no Cadastro Único.

Para avaliar o atendimento aos critérios do BPC foi selecionada uma amostra aleatória de 30 beneficiários para serem entrevistados pelos auditores da CGU, divididos entre os critérios de Idosos e Deficientes e entre os inscritos ou não inscritos no Cadastro Único (Cadúnico), visando conhecer as reais situações em que vivem as suas famílias, bem como identificar inconsistências na declaração de informações do cadastro que possam comprometer a concessão e manutenção dos benefícios.

Os trabalhos de campo foram realizados no município de Antônio Cardoso/BA, no período de 09 a 13 de abril de 2018. Para a realização da fiscalização, foi realizada ainda uma entrevista com a gestora municipal do Cadastro Único. Nenhuma restrição foi imposta aos exames realizados.

Para o acolhimento de informações foram subsidiariamente utilizadas as bases de dados da Relação Anual de Informações Sociais- RAIS, do Cadastro Nacional de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil, além do Sistema de benefícios da Previdência Social-SISBEN.

Cabe ressaltar que o Relatório decorrente dessa Fiscalização de Entes Federativos (FEF) será apresentado, posteriormente, ao Ministério de Desenvolvimento Social, gestor federal responsável pelos recursos do BPC.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Informações gerais sobre o Benefício de Prestação Continuada - BPC

Fato

O BPC é um objetivo de garantia de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

Para a concessão do benefício, em ambos os casos, a renda mensal bruta familiar per capita deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente. O BPC não pode ser acumulado com outro benefício no âmbito da Seguridade Social (como, por exemplo, o seguro desemprego, a aposentadoria e a pensão) ou de outro regime, exceto com benefícios da assistência médica, pensões especiais de natureza indenizatória e a remuneração advinda de contrato de aprendizagem.

O art. 37 do Decreto nº 6.214/2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.617/2011, tornou obrigatória a inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único com visitas ao acompanhamento do beneficiário e de sua família, à inserção destes na rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas setoriais, bem como a subsidiar os processos de concessão e de revisão bienal do BPC.

Em 2016, com a publicação do Decreto nº 8.805/2016, que alterou o art.12 do Decreto nº 6.214/2007, a inscrição no Cadastro Único passou a ser requisito também para a concessão, manutenção e revisão do BPC. Assim, a fim de dar exequibilidade à exigência normativa, o MDS publicou a Portaria Interministerial nº 02/2016, estabelecendo, inicialmente, a convocação para cadastramento dos beneficiários idosos e deficientes físicos até os anos de 2017 e de 2018, respectivamente.

O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007 e pela Portaria MDS nº 177/2011, é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Na esfera federal, o MDS é o gestor responsável. Os estados são responsáveis por prestar orientação técnica aos municípios sobre a gestão do Cadastro Único. Já os municípios e o Distrito Federal têm papel fundamental na execução do Cadastro Único, sendo os responsáveis pela identificação, localização e atualização dos dados das famílias. A Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único.

Para apoiar as ações de inclusão cadastral, o MDS editou a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24 e disponibilizou, no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), a lista dos beneficiários idosos a serem incluídos no Cadastro Único em 2017 (prorrogado para o ano de 2018).

Além disso, disponibilizou modelos de cartazes e de folders para divulgação das ações de inclusão cadastral dos beneficiários do BPC e orientou que os recursos do IGD-PBF e do IGD-SUAS podem ser investidos na impressão desse material de divulgação.

De acordo com a listagem do MDS, de 03/2018, disponibilizada para a Secretaria Municipal de Ação Social, 213 pessoas estavam recebendo os Benefícios de Prestação Continuada no município de Antônio Cardoso, de acordo com o Quadro a seguir:

Tabela – Benefícios de Prestação Continuada – Município de Antônio Cardoso

Benefícios	Quantidade	Valor mensal (R\$)
BPC - Idosos	54	51.516,00
BPC - Deficientes	159	151.686,00
Total	213	203.202,00

Fonte: Lista do MDS de 13/03/2018

2.1.2. Beneficiário do BPC não localizado e com indicação de falecimento.

Fato

O beneficiário do BPC A. A. dos S., de CPF ***.813.235-**, foi selecionado para procedimento de visita e entrevista in loco, segundo critérios da amostragem na condição de Idoso não integrante do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do município de Antônio Cardoso-BA.

O endereço de sua residência foi localizado, contudo o local encontrava-se vazio. Na vizinhança foi obtida a informação de falecimento do beneficiário, porém sem confirmação da veracidade.

Importante registrar que, segundo dados do Sistema de benefícios da Previdência Social (SISBEN), ele recebe o benefício de amparo ao idoso desde 06 de julho de 2016 e que o Registro de óbito no Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI), atualizado até o período de janeiro de 2017, não confirma a informação de falecimento.

Em vista dessa incerteza da informação, faz-se necessário que a Prefeitura adote providências para confirmação ou negativa da procedência e, consequentemente, regularização da situação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de 06 de julho de 2018, o Gestor Municipal se manifestou nos seguintes termos:

“Aos beneficiários identificados com informações de falecimento sem comprovação, a equipe estará incumbida de buscar a veracidade dos fatos para não causar danos aos beneficiários e ao programa. A partir do exposto pelo Relatório, o Município se compromete em realizar busca cartorária afim de dirimir o ocorrido.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada, a Prefeitura Municipal envidará esforços, por intermédio de buscas cartorárias, no sentido de esclarecer o fato descrito no relatório.

2.1.3. Inconsistências nas informações registradas no Cadastro Único de famílias que possuem beneficiários do BPC.

Fato

Na amostra de 30 beneficiários selecionados para procedimento de visita e entrevista não foram identificados casos de acúmulo de benefícios, contudo foi identificada a seguinte situação passível registro:

O beneficiário de CPF ***.810.435-**, Deficiente, foi entrevistado junto com sua genitora de CPF ***.135.035-**, na condição de representante legal, sendo declarado que o núcleo familiar é composto por 03 pessoas, incluindo o beneficiário, sua mãe e seu irmão (CPF ***.514.435-**). O registro do beneficiário no CadÚnico é de 04 pessoas e foi atualizado em 30.03.2017, constando ainda o nome do pai do beneficiário, contudo seu óbito foi confirmado em 09.06.2017.

A Renda Per Capita declarada no CadÚnico é de R\$ 474,00, porém segundo dados do SISBEN, a genitora do beneficiário do BPC possui mais dois benefícios registrados em seu nome, sendo uma Aposentadoria por Idade (22.09.2004) e uma Pensão por Morte (09.06.2017), no valor de 01 salário mínimo cada, resultando numa renda familiar total de R\$2.862,00 (03 salários mínimos) e numa renda per capita de R\$954,00.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n.º 410/2018, de 26 de setembro de 2018, o gestor se manifestou nos seguintes termos:

“A Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso, vem, através deste, apresentar manifestação com esclarecimentos acerca do relatório sobre a fiscalização do Benefício de Prestação Continuada da assistência Social – BPC, cujo objetivo era avaliar se a gestão municipal de Antônio Cardoso – BA possuía conhecimentos e estrutura adequados para a realização do cadastro dos beneficiários no Cadastro Único.

Para a resposta foi disponibilizado prazo até o dia 26 de setembro de 2018.

Seguem os esclarecimentos:

... O beneficiário A. da S. e S. (Deficiente), CPF ***.810.435-**, foi encontrada no endereço constante do SISBEN, sendo entrevistado junto com sua genitora, M. da S. e S., CPF ***.135.035-**, na condição de representante legal... No dia 25 de setembro do corrente ano foi realizada a visita domiciliar do beneficiário. Foi constatado que na residência moram 3 pessoas, o beneficiário, sua genitora e seu irmão. Foi informado pela genitora que o benefício

do BPC foi concedido ao seu filho antes mesmo de alcançar a idade necessária para se aposentar, informando desconhecer as regras de permanência do benefício. Ainda foi informado pela genitora do beneficiário que a subsistência familiar é através de, além do benefício do BPC recebido, de uma aposentadoria de 1 salário mínimo e uma pensão por morte também no valor de 1 salário mínimo.”

Análise do Controle Interno

As informações prestadas pela Prefeitura corroboram o registro da constatação.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Estruturas de pessoal e logística.

Fato

De acordo com o art. 6º do Decreto 6.135/2007, os municípios são os responsáveis pelo cadastramento e atualização das famílias no Cadastro Único. Para isso, é necessário que possuam estruturas de pessoal e logística suficientes para o cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único no prazo estipulado pelo MDS.

De acordo com as informações da responsável pelo Cadastro Único no município de Antônio Cardoso, as estruturas de pessoal e logística são adequadas para o atendimento dos beneficiários do BPC que procuram o CRAS para a inscrição no Cadastro Único.

Os novos interessados em obter o BPC são encaminhados ao Setor de Benefícios Eventuais e BPC no município. Nesse setor, é preenchido um formulário e encaminhado o interessado ao CRAS para a inscrição no Cadastro Único. Após o cadastramento é realizada visita a família e entregue um comprovante ao requerente de que foi realizada sua inscrição no Cadastro Único. Esse comprovante é entregue à assistente social que preenche o requerimento para o BPC e agenda o atendimento no INSS para a entrega do requerimento e realização da perícia, se for o caso.

Já para os beneficiários do BPC idosos, que ainda não haviam se inscrito no Cadastro Único, o município já havia procurado todas essas famílias para o devido cadastramento.

Assim, verificou-se que no município de Antônio Cardoso não há deficiências nas estruturas de pessoal ou logística para a inscrição dos beneficiários do BPC no prazo estabelecido na legislação.

Contudo, questionou-se os beneficiários da amostra fiscalizada se suas famílias receberam visita ou assistência social do município ou do INSS para verificar as condições da família, sendo registrado que três beneficiários (PCD's) receberam visita do INSS e dezoito (nove PCD's e nove idosos) não receberam nenhuma visita. Além disso, nove beneficiários (dois PCD's e sete idosos) não foram localizados para entrevista.

2.2.2. Utilização dos Recursos do IGD-SUAS ou IGD-PBF.

Fato

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), incluído pela Lei 12.058/2009 na Lei 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, é um indicador utilizado para medir a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único. Com base neste índice são calculados os repasses financeiros que o MDS faz aos municípios a título de apoio financeiro.

O repasse mensal realizado ao município de Antônio Cardoso com base no índice do IGD-M de fevereiro/2018 foi de R\$ 5.807,31, sendo que em 2017 a Prefeitura gastou um total de R\$ 27.720,85 no exercício provenientes desses repasses, conforme quadro a seguir.

Tabela - Pagamentos realizados com recursos do IGD-PBF no exercício 2017.

Processo Pagto.	Data	Valor (R\$)	Histórico
172	07.06.2017	4.037,40	Equipamentos de informática
173	07.06.2017	9.450,00	Equipamentos de informática
225	07.07.2017	1.806,90	Serviços de planejamento estratégico de ações para o CADÚnico do Bolsa Família
290	30.08.2017	2.682,09	Artigos de papelaria
375	27.10.2017	9.744,46	Produtos de armarinho
Total 2017 (R\$)		27.720,85	

Fonte: processos de pagamentos disponibilizados pela Prefeitura de Antonio Cardoso

A Lei n. ° 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), criou o IGD-SUAS, que tem como objetivo garantir o apoio financeiro da União à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. O gasto anual realizados pelo município de Antônio Cardoso com recursos do IGD-SUAS no exercício 2017 alcançou o valor de R\$ 10.788,55, conforme levantamento abaixo:

Tabela: Pagamentos realizados com recursos do IGD-SUAS no exercício 2018.

Processo Pagto.	Data	Valor (R\$)	Histórico
227	07.07.2017	8,80	Tarifas bancárias
376	27.10.2017	9,40	Tarifas bancárias
415	28.11.2017	5.118,90	Produtos de armarinho
416	28.11.2017	5.604,45	Produtos de armarinho
420	28.11.2017	9,40	Tarifas bancárias
472	08.12.2017	28,20	Tarifas bancárias
477	11.12.2017	9,40	Tarifas bancárias
Total 2017 (R\$)		10.788,55	

Fonte: processos de pagamentos disponibilizados pela Prefeitura de Antonio Cardoso.

Com o objetivo de avaliar se o gestor municipal conhece a existência dos recursos do IGD bem como da sua utilização para a gestão do Cadastro Único, foi realizada entrevista com a

Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, Cultura e Esporte, responsável pelo Cadastro no município de Antônio Cardoso-BA e solicitados os processos de pagamentos respectivos do exercício 2017.

A gestora informou que utiliza os recursos do IGD-M para o apoio das ações relativas ao cadastramento das famílias no Cadastro Único, relatando serem suficientes para as demandas de cadastro do município. Os processos de pagamentos disponibilizados demonstram que os recursos do IGD-M de 2017 foram utilizados para aquisições de produtos de armarinho (PP's n.º 415 e 416, de 28.11.2017) para as oficinas realizadas pela Secretaria ocorridas no período de 10 de julho a 31 de dezembro de 2017.

2.2.3. Capacitação dos responsáveis pelo cadastramento das famílias no Cadastro Único com integrantes do BPC.

Fato

A Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24 estabelece que é fundamental que o entrevistador responsável pelo cadastramento da família dos requerentes ou beneficiários do BPC tenha sido capacitado para preencher os formulários do Cadastro Único, conforme modelo de capacitação estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A capacitação dos operadores do Cadastro Único é importante para que o entrevistador possa preencher todas as informações essenciais para a concessão dos benefícios do BPC.

Além disso, a capacitação contribui para o correto preenchimento das questões do Cadastro Único específicas das famílias que possuem beneficiário do BPC. No caso dos beneficiários com deficiência, visando à qualificação das informações do Cadastro Único, é importante o entrevistador atentar especialmente para o preenchimento dos campos do Bloco 6 – Pessoas com Deficiência.

Além disso, para o público que já recebe o benefício, é importante atentar para o correto preenchimento, no Cadastro Único, do campo 8.09, item 2 – “Aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS”, no qual é obrigatório registrar a renda bruta recebida em função do BPC no formulário do titular do benefício.

Mesmo que o benefício seja recebido pelo representante legal (por exemplo, tutor ou curador), o entrevistado deverá saber que as informações registradas, como renda, devem ser feitas no cadastro da pessoa com deficiência ou do idoso que é titular efetivo do benefício.

Segundo informação obtida em procedimento de entrevista realizado com o Gestor da área social do município, os entrevistadores responsáveis pelo cadastramento das famílias dos requerentes ou beneficiários do BPC no cadastro único foram devidamente capacitados para essa atuação.

2.2.4. Identificação dos beneficiários do BPC no CPF.

Fato

O Decreto nº 3.000/99 determina a obrigatoriedade da inscrição no CPF para pessoas físicas requerentes de benefícios de qualquer espécie no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A regulamentação do BPC, o Decreto nº 6.214/2007, reforçou a obrigatoriedade da inscrição no CPF para a concessão do benefício. Mais recentemente, o Decreto nº 8.805/2016 alterou o art. 12 do Decreto nº 6.214/2007, estendendo sua exigência às atividades de manutenção e revisão do benefício.

Com o objetivo de verificar a correta identificação das famílias beneficiárias do BPC, foram selecionadas 30 famílias da amostra para realização de visita e entrevista, não sendo identificadas divergências de informações (nome, CPF e data de nascimento) nas 21 famílias localizadas.

2.2.5. Identificação dos beneficiários do BPC para inscrição no Cadastro Único.

Fato

A gestão municipal procurou se estruturar para que todas as famílias sejam atendidas e cadastradas no Cadastro Único no prazo estabelecido. O MDS disponibilizou a listagem dos beneficiários do BPC que não foram identificados no Cadastro Único a serem incluídos até dezembro/2017, prorrogado posteriormente para 2018 (Idosos), por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).

Verificou-se que a gestora local acessou a listagem dos beneficiários do BPC que deverão se registrar no Cadastro Único, tendo inclusive já realizado a busca ativa dessas famílias. Também, foi possível evidenciar que a gestora municipal do Cadastro conhece as situações em que não é obrigatória a inscrição no Cadastro Único dos beneficiários e, promove o atendimento em domicílio para os beneficiários do BPC que tenham limitações para se deslocarem ao CRAS.

A pesquisa do Cadastro Único do Município de Antônio Cardoso-BA revelou para os 30 beneficiários relacionados para realização de visita domiciliar, os seguintes resultados:

Tabela – BPC registro no CadÚnico (amostra)

BPC/Critério da amostra	Registro no CadÚnico			
	Não registrados	Desatualizados	Atualizados	Totais
Idoso	07	02	07	16
PCD	00	06	08	14
Total	07	08	15	30

Quadro: 07 beneficiários não registrados no CadÚnico:

CPF	Critério
***.139.325-**	Idoso
***.648.505-**	Idoso
***372.675-**	Idoso
***.372.935-*	Idoso
***.533.655-**	Idoso
***.624.774-**	Idoso

***.813.235-**	Idoso
----------------	-------

Quadro: 08 beneficiários com registro desatualizado no CadÚnico.

CPF	Critério	Data CADúnico
***.940.405-**	PCD	12.08.2016
***.296.895-**	PCD	22.08.2016
***.723.605-**	PCD	14.10.2016
***.461.195-**	PCD	12.06.2015
***.071.735-**	PCD	04.09.2008
***.262.865-**	Idoso	24.01.2012
***.343.715-**	PCD	03.12.2014
***.001.275-**	Idoso	05.11.2013

Quadro: 15 beneficiários com cadastro atualizado (a partir de 01 de janeiro de 2017).

CPF	Data de nascimento	Data CADúnico
***.405.995-**	Idoso	14.12.2017
***.944.735-**	PCD	09.11.2017
***.625.005-**	Idoso	15.01.2018
***.046.825-**	PCD	01.12.2017
***.071.885-**	PCD	27.04.2017
***.258.045-**	PCD	20.04.2017
***.644.695-**	PCD	07.04.2017
***.810.435-**	PCD	30.03.2017
***.930.015-**	Idoso	20.04.2017
***.668.725-**	Idoso	19.12.2017
***.096.675-**	PCD	29.09.2017
***.215.835-**	PCD	14.11.2017
***.093.985-**	Idoso	07.12.2017
***.849.805-**	Idoso	29.08.2017
***.592.268-**	Idoso	10.01.2018

2.2.6. Acompanhamento do cronograma de inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único.

Fato

Os beneficiários do BPC e suas famílias que ainda não estejam cadastrados devem ser incluídos no Cadastro Único seguindo cronograma de inclusão definido na Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016 e Portaria Conjunta nº 1, de 3 de janeiro de 2017. No ano de 2017, o foco foi os beneficiários idosos (prorrogado para o ano de 2018) e suas famílias, e o ano de 2018 será também destinado a pessoas com deficiência e suas famílias. As famílias serão incentivadas a comparecer para cadastramento no mês de aniversário do beneficiário.

No município de Antônio Cardoso verificou-se que a gestão local está acompanhando o cronograma de inscrição das famílias beneficiárias do BPC no Cadastro Único, apurando o quantitativo de beneficiários que já estão cadastrados e as que não foram localizadas no município. Das 54 famílias identificadas pelo MDS como beneficiárias do BPC – Idosos que deveriam ser incluídas no Cadastro Único até dezembro/2017, 25 já foram localizadas e inscritas no Cadastro Único, 07 famílias não foram localizadas pela gestão local para inclusão no Cadastro Único.

Em relação aos beneficiários do BPB – Deficientes, 159 famílias identificadas pelo MDS que deveriam, também, ser incluídas no Cadastro Único até dezembro/2017, 119 já foram localizadas e inscritas no Cadastro Único, 39 famílias não estão cadastradas e não foram, ainda, procuradas pelo gestor local, restando 01 família não localizada pelo gestor local.

No caso da amostra fiscalizada, em razão da obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único de todos os beneficiários do BPC, sejam os idosos e os PCD, foi feito o questionamento se o beneficiário estava inscrito no Cadastro Único, sendo obtido o seguinte resultado: quinze beneficiários responderam afirmativamente (dez PCD e cinco idosos), nove beneficiários não foram localizados (dois PCD e sete idosos) e seis não inscritos (quatro idosos e dois PCD's).

Cabe ressaltar que o novo prazo estabelecido pelo MDS para a realização do registro no cadastro único dos beneficiários do BPC-Idosos foi prorrogado para dezembro/2018. Dessa forma, o caso de pagamentos a beneficiários não localizados ou falecidos no município de Antônio Cardoso-BA continuará a ser realizado por um período superior a 06 meses.

2.2.7. Meio de pagamento do BPC.

Fato

De acordo com o art. 26 do Decreto 6.2014/2007, o benefício será pago pela rede bancária autorizada e, nas localidades onde não houver estabelecimento bancário, o pagamento será efetuado por órgãos autorizados pelo INSS. Assim, aprovada a solicitação, o requerente passa a receber o benefício em rede bancária, por meio de depósito em conta ou via cartão magnético.

Questionou-se o meio de recebimento das 30 famílias selecionadas na amostra, sendo obtido o seguinte resultado:

Tabela: Relação BPC (amostra)

BPC	Cartão magnético	Depósito C/C	Não localizados	Totais
Idoso	05	04	07	16
Deficientes (PCD)	06	06	02	14
Totais	11	10	09	30

2.2.8. Beneficiários do BPC, inscritos ou não no Cadastro Único do município de Antônio Cardoso, não localizados.

Fato

A localização das famílias que possuem beneficiários do BPC é necessária para seu acompanhamento, para a inserção destes na rede de serviços socioassistenciais e para a realização dos processos de concessão e de revisão bienal do BPC.

A seleção de uma amostra de 30 beneficiários para procedimentos de visita e entrevista, objetivou verificar a existência de fato e a confirmação do endereço registrado.

Assim, da amostra de 16 beneficiários do BPC, selecionados segundo o critério Idosos inscritos ou não no Cadastro Único do município de Antônio Cardoso-BA, para procedimento de visita à residência e entrevista in loco, sete não foram localizados, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro: Idosos inscritos ou não no CADÚnico não localizados.

CPF	SITUAÇÃO
***.849.805-**	Beneficiário cadastrado no CADÚnico 29.08.2017. BPC desde 05.07.2011. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário no endereço do SISBEN, sendo este divergente do endereço do CADÚnico.
***.533.655-**	Beneficiário não cadastrado no CADÚnico. BPC desde 04.02.2009. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário, no endereço do SISBEN, sendo este divergente do endereço cadastral do CPF da Receita Federal.
***.930.015-**	Beneficiária cadastrada no CADÚnico 20.04.2017. BPC desde 10.01.2013. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário no endereço do SISBEN, sendo este coincidente com o do CADÚnico.
***.648.505-**	Beneficiário não cadastrado no CADÚnico. BPC desde 07.12.2010. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário no endereço do SISBEN, sendo este divergente do endereço cadastral do CPF da Receita Federal.
***.093.985-**	Beneficiário cadastrada no CADÚnico em 07.12.2017. BPC desde 17.12.2013. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário no endereço do SISBEN, sendo este divergente do endereço do CADÚnico.
***.372.675-**	Beneficiário não cadastrado no CADÚnico. BPC desde 25.07.2006. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário no endereço do SISBEN, sendo este divergente do endereço cadastral do CPF da Receita Federal.
***.813.235-**	Beneficiário não cadastrado no CADÚnico. BPC desde 06.07.2016. As informações obtidas em campo indicam possibilidade de falecimento, conforme já registrado em ponto específico.

Já com relação aos 14 beneficiários do BPC, selecionados segundo o critério Deficientes inscritos ou não no Cadastro Único do município de Antônio Cardoso-BA, para procedimento de visita à residência e entrevista in loco, 2 não foram localizados, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro: deficientes inscritos ou não no CADÚnico não localizados.

CPF	SITUAÇÃO
***.461.195-**	Beneficiário cadastrado no CADÚnico em 12.06.2015. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário, beneficiário no endereço do SISBEN, sendo este divergente do endereço do CADÚnico.

***.046.825-**	Beneficiário atualizado no CADÚnico em 01.12.2017. Não houve informações em campo sobre a existência do beneficiário, beneficiário no endereço do SISBEN, sendo este divergente do endereço do CADÚnico e do CPF da Receita Federal.
----------------	--

2.2.9. Desconhecimento de beneficiários do BPC da obrigatoriedade de inscrição e de atualização de dados no Cadastro Único.

Fato

O cadastro único, regulamentado pelo Decreto n.º 6.135/2007 e a pela Portaria MDS n.º 177/2011, é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo federal voltados ao atendimento desse público.

No que tange ao Benefício de Prestação Continuada-BPC, o artigo 37 do Decreto n.º 6.214/2007, com redação dada pelo Decreto n.º 7.617/2011, tornou obrigatória a inscrição dos beneficiários no cadastro único com vistas ao acompanhamento deles e de sua família, inserção na rede de serviço socioassistenciais e de outras políticas setoriais, bem como subsidiar os processos de concessão e de revisão bienal do benefício.

Para avaliar o conhecimento dos beneficiários acerca dessa obrigatoriedade de inscrição no CADÚnico e da necessidade de sua atualização contínua, foi selecionada uma amostra de 30 beneficiários para visita às residências e entrevistas in loco, segundo os critérios Idosos e deficientes, inscritos ou não no Cadastro Único do município de Antônio Cardoso-BA, sendo evidenciado que nove deles desconhecem essas obrigações, conforme quadro a seguir.

Quadro - Beneficiários do BPC que desconhecem a obrigação de inscrição e de atualização de dados no CADÚnico.

CPF	Critério da amostra	Condição atual
***.139.325-**	Idosa	Beneficiária <u>não inscrita</u> no CADÚnico. Registro no SISBEN desde 26.10.1998.
***.001.275-**	Idosa	Beneficiária <u>inscrita</u> no CADÚnico em 05.11.2013. Registro no SISBEN desde 29.08.2013.
***.625.005-**	Idoso	Beneficiário <u>inscrito</u> no CADÚnico em 15.01.2018. Registro no SISBEN desde 10.10.2016.
***.624.774-**	Idoso	Beneficiário <u>não inscrito</u> no CADÚnico. Registro no SISBEN desde 12.04.2001.
***.372.935-**	Idoso	Beneficiário <u>não inscrito</u> no CADÚnico. Registro no SISBEN desde 06.03.1998.
***.597.315-**	PCD	Beneficiário <u>inscrito</u> no CADÚnico em 22.08.2016 . Registro no SISBEN desde 30.08.2012.

***.215.225-**	PCD	Beneficiário <u>inscrito</u> no CADÚnico 03.12.2014. Registro no SISBEN desde 06.07.2000.
***.168.665-**	PCD	Beneficiário <u>inscrito</u> no CADÚnico 04.09.2008. Registro no SISBEN desde 08.08.2001.
***.897.845-**	PCD	Beneficiário <u>inscrito</u> no CADÚnico em 14.10.2016. Registro no SISBEN desde 03.12.2009.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 181/2018, de 06 de julho de 2018, o Gestor Municipal se manifestou nos seguintes termos:

“Como dito anteriormente, tópico 1., o Município de Antônio Cardoso está disseminando informações através de folders, cartazes e carro de som como meio de informar a população sobre o benefício. Infelizmente, como em qualquer outro lugar, as informações não chegam a 100% dos interessados, mas, através de buscas ativas e visitas domiciliares o município vem tentando prestar as informações ao maior número de beneficiários. Lamentavelmente mesmo com o conhecimento das informações existem algumas pessoas que não buscam o município para se esclarecer acerca dos benefícios”.

Análise do Controle Interno

O Gestor Municipal informou sobre as dificuldades para se atingir à totalidade da população beneficiária do BPC. Mesmo assim, continua adotando medidas para a consecução dessa meta.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que o município possui estrutura de pessoal e logística suficientes para a execução do Cadastro Único e que os entrevistadores responsáveis pelo cadastramento das famílias dos requerentes ou beneficiários do BPC foram devidamente capacitados para essa atuação, segundo declaração do Gestor da área social do município.

Quanto ao conhecimento dos procedimentos para a realização do correto cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, de modo geral o município conhece as questões específicas do BPC a serem observadas no procedimento, contudo verificou-se falhas quanto às informações prestadas pelos beneficiários cadastrados no município, bem como desconhecimento da maioria deles acerca da obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico e atualização contínua de informações sociais.

Também se constatou a ausência de orientações ao município, pelo gestor federal do Cadastro Único, de providências a serem adotadas para os casos em que os beneficiários foram localizados em abrigos de outros municípios e também para os casos em que os beneficiários do BPC não foram localizados no município de Antônio Cardoso-BA.

Ordem de Serviço: 201800543

Município/UF: Antônio Cardoso/BA

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ANTONIO CARDOSO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A ação de controle refere-se à fiscalização do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Antônio Cardoso/BA, com o objetivo de identificar falhas no cadastro de famílias beneficiárias que tem como consequência a concessão de benefícios indevidos a famílias que não atendem aos critérios de renda estabelecidos pela legislação do Programa.

Para avaliar o atendimento aos critérios do Programa Bolsa Família foi selecionada uma amostra de famílias para serem entrevistadas pelos auditores da CGU, para confrontar informações do Cadastro Único.

A seleção da amostra foi feita a partir de 03 (três) grupos potencialmente críticos:

- a) Propriedade de veículos: Foram selecionadas 20 famílias com pelo menos um membro proprietário de veículo.
- b) Existência de dependentes do responsável familiar com vínculo familiar de “outro parente” e “não parente” declarados no Cadastro Único na última atualização. Nesse grupo foram selecionadas 05 famílias beneficiárias para serem visitadas.
- c) Manutenção de benefício após cancelamento de benefício por indicativo de inconsistência de renda. Foram selecionadas também 05 famílias desse grupo.

Foram também verificadas as rendas das famílias beneficiárias que possuem algum integrante familiar “servidor público municipal” por meio das informações extraídas da Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de março de 2018, fornecida pelo gestor local.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 09 a 13 abril de 2018.

Segundo dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social-MDS, são 2.936 famílias inscritas - famílias com renda de até ½ salário mínimo - no Cadastro Único em Antônio Cardoso/BA para uma população de 11.554 habitantes (CENSO 2010), sendo que 2.258 são beneficiárias do PBF. O valor médio dos benefícios corresponde a R\$229,82 por família, sendo que no mês de abril de 2018 foi transferido pelo governo federal para o município de Antônio Cardoso/BA o montante de R\$487.367,00 para pagamento de 2.208 famílias beneficiadas com o Programa.

Cabe ressaltar que o Relatório decorrente dessa Fiscalização de Entes Federativos (FEF) será apresentado, posteriormente, ao Ministério de Desenvolvimento Social, gestor federal responsável pelos recursos do PBF.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Famílias beneficiárias do Bolsa Família identificadas com renda per capita superior à registrada no Cadastro Único.

Fato

A partir da análise das informações extraídas das bases oficiais do governo federal e da verificação junto aos beneficiários do Bolsa Família da veracidade das informações registradas no Cadastro Único da amostra selecionada, identificou-se que as famílias do quadro a seguir, possuem renda per capita familiar desatualizada:

Quadro 01 – Famílias com renda per capita desatualizada.

Código Familiar	NIS do Responsável Familiar	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Causa	Critério da Amostra
00634163795	16189903720	12,00	238,50	A casa estava fechada, porém, a mãe do integrante da unidade familiar respondeu a entrevista. Confirmou a propriedade do veículo e a composição da família. Não quis ou não soube informar sobre o tipo de trabalho da família, mas disse que o ganho é em torno de salário mínimo.	Registro de Propriedade de Veículos

00634172514	19006201602	79,00	238,25	Renda subdeclarada. A beneficiária trabalha na Prefeitura, com rendimentos de um salário mínimo. Sua família é composta de 4 membros. Confirmou a propriedade do veículo.	Registro de Propriedade de Veículos
03760294804	16590722847	25,00	238,50	Confirmou a propriedade do veículo. A fonte de renda é do trabalho do esposo, que faz transporte de passageiros do Distrito de Santo Estevão Velho para Feira de Santana/Ba. Estimou o ganho em torno de um salário mínimo.	Registro de Propriedade de Veículos
03810853330	202150861117	21,00	318,00	A família é composta de 3 membros (Titular, esposo e filho). Confirmou a propriedade do veículo. A fonte de renda é fruto dos produtos agrícolas produzidos e comercializados na propriedade e contribuições dos pais e se aproxima de um salário mínimo. A renda per capita declarada de R\$21,00 na última atualização do CadUnico é incompatível com a situação verificada in loco.	Registro de Propriedade de Veículos
01903149665	16542906461	65,00	350,00	A beneficiária ganha R\$200,00 com trabalho informal e o esposo em torno de R\$500,00 com uma barbearia de sua propriedade. Confirmaram a	Registro de Propriedade de Veículos

				propriedade do veículo.	
02272236243	20026419984	12,00	238,50	A beneficiária confirmou a propriedade do veículo. Comprou com a indenização da rescisão do emprego que tinha em Salvador/BA até 2005. A fonte de renda atual da família é de trabalho da titular sem vínculo no sindicato rural de Antônio Cardoso/BA (R\$500,00) e bicos do esposo (R\$450,00). O rendimento mensal é em torno de um salário mínimo.	Registro de Propriedade de Veículos

Fonte: Entrevistas com os beneficiários, consulta de registro de veículos do DENATRAN e dados do CadÚnico.

De acordo com o quadro, verifica-se que as famílias possuem renda atual divergente da registrada no Cadastro Único, mas abaixo de meio salário mínimo, limite estabelecido pela legislação para a permanência no Programa. Nesses casos, observou-se que os integrantes da família foram devidamente cadastrados, entretanto, a remuneração e os bens apurados no momento da visita pela CGU evidenciaram renda superior àquela informada no cadastramento ou na última atualização cadastral.

Como encaminhamentos para os casos relacionados, verifica-se a necessidade de revisão imediata dos dados do Cadastro Único e benefícios do Programa.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n.º 181/2018, de 06 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso-BA assim se manifestou:

“Medidas estão sendo para realização imediata de da revisão cadastral dos apontados no relatório”.

Análise do Controle Interno

A resposta da Prefeitura limitou-se a informação de que providencias serão adotadas para revisão das situações apontadas, contudo sem apresentar nenhuma medida efetiva executada,

documento formal a respeito do assunto ou mesmo a indicação de que ações administrativas serão implementadas nesse sentido.

Da mesma forma, nenhuma consideração foi feita a respeito dos motivos que levaram a autorização e a continuidade de pagamentos aos beneficiários apontados no relatório, em especial no que diz respeito ao acompanhamento de gestão do cadastro único do município com adoção de medidas de controle e prevenção de fraudes e inconsistências, a exemplo de coletas de dados, visitas domiciliares, ações necessárias para atualização contínua de informações sociais e revalidação de dados.

Pelas razões apontadas, mantém-se a constatação nos termos originalmente escritos.

2.1.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com composição familiar incorreta ou desatualizada.

Fato

Quando a família tem composição familiar diferente daquela registrada no Cadastro Único, tal divergência pode impactar tanto na sua condição de elegibilidade ao Programa, quanto no valor do benefício a ser recebido.

Assim, foram identificadas divergências na composição das famílias do quadro a seguir, relacionadas à omissão de integrantes familiares que recebem rendimentos financeiros, assim como à inclusão na unidade familiar de integrantes que não fazem parte dela, porém, enquadradas nas condições que tem direito ao benefício.

A inserção e/ou exclusão correta dessas pessoas no cadastro altera a condição de beneficiários do Programa Bolsa Família:

Quadro – Inconsistências na Composição Familiar

Nis	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita (R\$)	Situação encontrada	Critério da Amostra
16014791524	25,00	1.250,00	A responsável familiar afirmou que o carro (Placa NZ*6**7) não pertence a nenhum membro de sua família, mas confirmou que a filha emprestou o nome para um amigo e o irmão comprar o veículo. O dono do veículo é do município de Santo Estevão/BA e de apelido ***. A composição familiar é composta de quatro integrantes: ela, o esposo a filha e o filho. Foram omitidos do CadÚnico dois integrantes da família com renda que supera o valor permitido para permanência no programa.	Registro de Propriedade de Veículos

16585420536	14,00	318,00	A responsável familiar declarou composição familiar de 06 integrantes que não fazem parte da unidade familiar e excluiu cinco que moram. Por meio da visita foi verificado que integra a família 06 pessoas: O titular e seus pais, o irmão e a cunhada (G., J.) e a sobrinha (E.). Os pais são aposentados rurais.	Parentesco
16015219832	0,00	477,00	A responsável familiar declarou composição familiar de 05 integrantes que não fazem parte da unidade familiar e excluiu cinco que fazem parte. Por meio da visita foi verificado que os integrantes da família não são os mesmos cadastrados no CadÚnico. Foram omitidos os pais (A. e P.), o irmão (A.) e 02 sobrinhos (G. e G.). Os pais são aposentados e o irmão trabalha com remuneração de um salário mínimo.	Parentesco
20702117131	16,00	190,80	A composição é de 05 integrantes. No CadÚnico consta 06 pessoas: 04 "outro parente, e o esposo (G.). Contudo, a unidade familiar é composta pela mãe da responsável familiar (E.), o esposo e dois sobrinhos (D. e J.). A renda informada foi de um salário mínimo de aposentadoria.	Parentesco
15127000273	0,00	715,50	A responsável familiar se declarou como única integrante da família em sua composição no CadÚnico. Entretanto, a visita realizada evidenciou a omissão de 3 membros remunerados, que eleva a renda familiar a 3 salários mínimos. A composição real, portanto, é de 4 pessoas, resultando numa renda per capita fora do perfil para permanecer no CadÚnico.	Reversão de cancelamento
16364455140	16,00	238,50	O responsável familiar declarou 03 pessoas em sua composição familiar no CadÚnico. A visita realizada evidenciou a omissão de um membro nessa composição (esposa do responsável familiar) que possui renda de 01 salário mínimo de trabalho formal. A composição atual é de 4 pessoas o que resulta em uma renda per capita fora do perfil para recebimento dos benefícios do Programa	Reversão de cancelamento
16364334297	33,00	636,00	A responsável familiar declarou composição familiar de 01 integrante, apenas ela. Por meio da visita foi verificado a omissão dos pais aposentados, resultando numa renda per capita fora do perfil para permanecer no CadÚnico.	Reversão de cancelamento
16364452397	20	477,00	A responsável familiar declarou 03 integrantes e deixou de informar 4 adultos que fazem parte da unidade	Registro de Propriedade de Veículos

			familiar, portanto, ela é composta de 6 membros, sendo duas crianças e quatro adultos que são remunerados em torno de um salário mínimo cada. Foi confirmada a propriedade do veículo.	
20350001833	74,00	600,00	A responsável familiar declarou 2 integrantes na sua composição familiar, ela e o esposo. Este presta serviço de transporte escolar para prefeitura e a titular omitiu a renda dele no CadÚnico, sendo confirmada a propriedade do veículo. Foram omitidos também mais 3 integrantes na unidade familiar que exercem trabalho remunerado.	Registro de Propriedade de Veículos

Fonte: Papel de Trabalho da CGU/BA

De acordo com os dados extraídos do quadro anterior, verifica-se que com a correção dos integrantes familiares não informados ou incluídos a mais pelo responsável familiar no momento da última atualização no Cadastro Único, a renda per capita apurada ultrapassa o valor estipulado - até R\$177,00 por pessoa - pela legislação do Programa para receber o benefício. Nesses casos, verifica-se a necessidade de reavaliação dos benefícios pelo gestor municipal, com encaminhamento das informações ao gestor federal do Programa dos casos em que for verificado dolo pela omissão ou inclusão de informações falsas em sistemas de banco de dados públicos, com vistas ao ressarcimento dos valores recebidos indevidamente

Além do apontamento anterior, no quadro a seguir são relacionadas as famílias que apresentaram divergência na composição familiar declarada nas visitas realizadas pela CGU com a registrada no Cadastro Único, mas que, atualizando as informações, não tem alterada a condição de beneficiários do Programa Bolsa Família. Para esses casos, considerando que as situações encontradas podem apenas alterar o valor dos benefícios recebidos, há indicativo de o gestor municipal promover a atualização das informações dessas famílias no Cadastro Único.

Quadro – Inconsistências na Composição Familiar.

Código Familiar	NIS Responsável Familiar	Causa	Critério de Amostra
04089860342	20350001175	No CadÚnico constava 6 pessoas: 4 sobrinhos e o esposo (L, T, B, B, A). Entretanto, a composição familiar é de 8 integrantes: os pais e uma irmã (T. Ma. e M.) e os sobrinhos (J., T. B. e B.). Somente o pai da responsável familiar tem renda de um salário mínimo de aposentadoria.	Parentesco

Fonte: Papel de Trabalho da CGU/BA

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n.º 181/2018, de 06 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso-BA assim se manifestou:

“Conforme orientação será feito o cancelamento dos benefícios dos apontados, em relação ao dolo será comunicado aos mesmos para prestarem esclarecimentos podendo assim ensejar uma demanda judicial. Em relação ao quadro 3 será realizada a alteração apontada no relatório”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura informa medidas administrativas a serem adotadas para possível regularização dos casos identificados, mantém-se o registro da constatação nos termos originalmente redigidos para conhecimento e providências do gestor federal do Programa.

2.1.3. Família beneficiária do PBF composta por pensionista da União com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para a permanência no Programa.

Fato

Um cruzamento de dados entre o CadÚnico do Município de Antônio Cardoso/BA e a folha de pagamento do governo federal de credores domiciliados neste município, identificou um pensionista da União que integra família beneficiária do Programa Bolsa Família, com renda per capita superior a meio salário mínimo, limite estabelecido pela legislação para a permanência no Programa.

A portadora do NIS 20061147421 tem uma renda de R\$3.629,06, período-base março de 2018, proveniente de pensão da União, sendo que a composição familiar que ela integra é formada de 06 pessoas perfazendo uma renda *per capita* de R\$604,93, portanto, uma renda familiar superior e incompatível com a renda estabelecida na legislação para permanecer no Programa. A beneficiária do PBF percebe os rendimentos de pensão da União desde julho de 1982.

Assim, verifica-se a necessidade imediata da revisão dos dados do Cadastro Único e do benefício do Programa da referida situação.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n.º 181/2018, de 06 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso-BA assim se manifestou:

“Será feita a revisão imediata do cadastro único; não sendo preenchidos os requisitos do programa, serão tomadas as medidas para cancelamento do benefício.”

Análise do Controle Interno

Com relação ao caso identificado, a Prefeitura informou como providência a ser adotada apenas a revisão do CadÚnico, contudo, por se tratar de informação de renda atualizada de pensão da União obtida de fonte oficial, o recomendável seria a medida preliminar de bloqueio do benefício para completa apuração da situação identificada e informação ao gestor federal da situação apontada, caso se confirme a ocorrência de dolo, com vistas ao ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

Com essa ressalva, mantém-se o registro da constatação nos termos originalmente redigidos.

2.1.4. Famílias beneficiárias do PBF com indícios de renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para a permanência no Programa pela propriedade formal de veículos.

Fato

Pelas regras do Programa do Bolsa Família, verifica-se que não há impedimento de famílias beneficiárias serem proprietárias de veículos, desde que atendam aos critérios da renda.

Por outro lado, em atenção ao fato de que o público alvo do Programa são famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$170,00, considera-se que a propriedade de veículos acima de R\$ 20.000,00 é um forte indicativo de que as famílias podem ter fornecido informações inverídicas de renda para ingressarem ou permanecerem no Programa.

Nesse sentido, foi realizado um cruzamento de dados dos beneficiários do PBF de Antônio Cardoso-BA com a base de dados de propriedade de veículos do governo federal (DENATRAN), para identificar famílias beneficiárias que possam estar fora do perfil para o recebimento de benefícios do Programa.

Como resultado, além dos beneficiários selecionados na amostra de trabalho, foram identificados outros 10 casos de famílias beneficiárias que possuem algum integrante familiar que possui a propriedade de veículo (s) com valor acima de R\$ 15.000,00. Essa situação aponta para a necessidade de realização de uma reavaliação da condição de beneficiários do Programa dessas famílias, conforme quadro a seguir.

Quadro – Famílias Beneficiárias Proprietárias de Veículos.

NIS Titular	NIS Pessoa	Nome Pessoa	CPF Pessoa	Placa veículo	Valor R\$ (FIPE)
16364787089	20362833391	J. C. de S.	***788925**	JR*1**4	32.391,20
16364769587	12281071776	M. S. R.	***0174258**	OZ*5**8	29.662,00
16539563001	16014801600	A.S. de J. A.	***740045**	NT*1**1	28.561,20
16364787089	20362833391	J. C. de S.	***788925**	JR*5**5	27.611,20
16190025596	16190025596	J. F. dos S.	***348845**	JO*5**3	23.235,20
16014617583	16014617583	A.dos S. S.	***946725**	FZ*0**7	20.815,20
21275693166	21275693166	E. de A. S.	***869965**	JQ*4**6	20.435,20
16364919562	20061229746	E. B. S.	***873145**	NY*7**5	17.393,20
12441575696	12441575696	B. M. S.	***912475**	NT*0**1	16.726,00
20085051173	20085051173	F. R. dos S. R.	***432835**	DH*7**3	15.669,20

Fonte: Pesquisa DENATRAN.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n.º 181/2018, de 06 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso-BA assim se manifestou:

“Serão realizadas visitas aos indicados para que seja esclarecida a situação.”.

Análise do Controle Interno

Não houve contestação da Prefeitura com relação aos casos identificados, apenas a indicação de que serão adotadas providências para visitas de investigação, razão pela qual mantém-se o registro da constatação nos termos originalmente escritos.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Famílias beneficiárias do PBF não localizadas nos endereços cadastrados ou com endereços incorretos registrados no Cadastro Único.

Fato

Do total de trinta famílias selecionadas na amostra, onze não foram localizadas nos endereços registrados no Cadastro Único durante as visitas de campo efetuadas pela equipe de fiscalização, por não residirem no local indicado, por não existir o endereço informado, ou por não atenderem no endereço informado, conforme as situações relacionadas no quadro abaixo:

Quadro – Famílias Beneficiárias Não Localizadas

Código Familiar	Situação Encontrada	Critério da Amostra
03905682109	O endereço da família foi localizado, porém informações obtidas com parentes da beneficiária disseram que ela está residindo na cidade de Feira de Santana/BA, Rua Dep. Wilson Lins, 186, Bairro Chácara São Cosme e que continua cuidando de 9 crianças.	Parentesco
00785292470	Endereço não localizado. Ninguém soube informar o endereço e desconheciam a pessoa integrante do CadÚnico.	Veículos
00634175378	Casa fechada. Ninguém prestou informações sobre a família. Foi feito o registro fotográfico da casa. Tem garagem e um bom padrão para o nível de renda da cidade. Incompatível para o recebimento do benefício.	Veículos
00773809678	Foi localizado o endereço, mas a titular do “NIS” e dona do veículo, não estava em casa. Segundo informações de moradores na sede da cidade, o pai transferiu o veículo como herança para não fazer parte do inventário quando de sua morte.	Veículos
05139782910	Casa fechada. Nenhum vizinho soube informar sobre os integrantes da família cadastrados no CadÚnico. Foi feito o registro fotográfico da casa. Garagem com moto. Casa com bom padrão para o nível de renda da cidade. Incompatível para o recebimento do benefício.	Veículos

04832327429	Casa Fechada, porém, informações de vizinhos disseram que está residindo na cidade de Feira de Santana/BA.	Veículos
01763492940	Casa fechada. Segundo informações obtidas com a vizinhança, a família só está em casa durante à noite. O veículo se encontrava na garagem no momento da visita. Casa com bom padrão para o nível de renda da cidade. Incompatível para o recebimento do benefício.	Veículos
00634151193	Endereço não localizado. Segundo informações obtidas com moradores vizinhos, a família mora no Distrito de Santo Estevão Velho.	Veículos
04976609383	Casa fechada. Informações obtidas com parentes, afirmaram que a família mora há muito tempo em Salvador/BA. Utiliza a casa de Antônio Cardoso/BA como casa de roça. A família é composta de 6 membros sendo quatro maiores de 18 anos. Não souberam ou não quiseram informar sobre renda e propriedade do veículo.	Veículos
2102256707	Beneficiária de NIS 16495684208 não localizada, contudo, informações obtidas com vizinhos e parentes afirmaram que a mesma se mudou para Feira de Santana/BA para cuidar da mãe que se encontra hospitalizada em decorrência de um acidente vascular cerebral-AVC. A composição familiar no CadÚnico é composta de 3 integrantes: titular e dois filhos.	Veículos
5100256095	Beneficiária de NIS 20085051173 não localizada, contudo, informações dadas diretamente por sua mãe, que mora no mesmo endereço registrado no CadÚnico, relatam que se mudou para Feira de Santana/BA e, atualmente, trabalha e mora nesta cidade com o irmão. A composição familiar é composta de 2 integrantes, a titular e um filho menor de 2 anos.	Veículos

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU.

Ressalta-se que foram adotadas várias estratégias para tentar localizar essas famílias, incluindo entrevistas com os vizinhos e solicitação de ajuda da gestão municipal do Programa.

Como encaminhamento, considerando que essas famílias possuem indícios de renda incompatível com o Programa, sua localização é essencial para a confirmação do atendimento ao critério de elegibilidade pelo gestor municipal. Assim, considera-se necessário o bloqueio dos benefícios pelo gestor local como forma de incentivar o responsável familiar a comparecer à unidade de cadastramento do PBF para a atualização cadastral.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n.º 181/2018, de 06 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Antônio Cardoso-BA assim se manifestou:

“Conforme orientação será realizado o bloqueio dos benefícios citados”.

Análise do Controle Interno

Como o ponto se tratou de uma situação de não localização de interessados, considera-se adequada a indicação da Prefeitura de adotar a medida de bloqueio dos benefícios identificados, com a intenção de buscar o comparecimento dos envolvidos e a consequente regularização e revalidação de dados cadastrais. Nesses termos, mantém-se o registro da constatação originalmente escrita.

2.2.2. Famílias beneficiárias em que não foram identificadas divergências relevantes em relação ao contido no Cadastro Único.

Fato

Em 02 famílias da amostra de reversão de cancelamento do benefício, verificou-se divergências sem relevância em relação às informações do CadÚnico, sem nenhum efeito no direito à percepção dos benefícios dos referidos beneficiários.

O quadro a seguir apresenta os códigos familiares e as situações divergentes.

Quadro - Divergências sem impacto no benefício dos beneficiários

Código Familiar	Nis Responsável Familiar	Divergência de renda per capita (R\$)	
		Apurada	CadÚnico
0487208366	16590761435	75,00	10,00
01324333111	16440791878	75,00	8,00

Fonte: Papel de Trabalho da CGU/BA

Em razão de os cadastros estarem com menos de dois anos da última entrevista de atualização, orienta-se aguardar o prazo de vencimento para proceder uma atualização completa dos dados.

3. Conclusão

No que concerne às verificações realizadas pela CGU relativas às 30 famílias beneficiárias da amostra, obteve-se o seguinte resultado:

Quadro – Resultado das Famílias da Amostra

Tipo da Amostra	Nº total de famílias da amostra	Nº famílias - confirmada		Nº famílias não localizadas	Nº família sem evidências de irregularidades
		Indicativo de cancelamento	Sem indicativo de cancelamento		
Propriedade de Veículos	20	03	07	10	00
Parentesco (“não parente” ou “outro parente”)	05	03	01 -	01	00
Reversão de benefício após cancelamento	05	03	02	00	00
Total	30	09	10	11	00

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU.

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação de parte dos recursos federais recebidos pelo município, relativos à amostra selecionada, não está em total conformidade com os normativos e exige providências de regularização por parte dos gestores federal e municipal, considerando as situações tratadas nos itens específicos deste Relatório.

Cabe ressaltar que, entre as principais constatações registradas neste Relatório, destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto à gravidade e aos impactos sobre a efetividade do Programa fiscalizado:

- Famílias beneficiárias do Bolsa Família identificadas com renda per capita superior à registrada no Cadastro Único.
- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com composição familiar incorreta ou desatualizada.
- Famílias beneficiárias do PBF não localizadas nos endereços cadastrados ou com endereços incorretos registrados no Cadastro Único.
- Família beneficiária do PBF composta por pensionista da União com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para a permanência no Programa.
- Famílias beneficiárias do PBF com indícios de renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para a permanência no Programa pela propriedade formal de veículos.