

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701994

Sumário Executivo Casa Nova/BA

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Casa Nova/BA, em decorrência do 4º 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 e Saúde, tendo sido os trabalhos de campo executados nos períodos de 11 a 15 de setembro e 16 a 20 de outubro de 2017.

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:	64940
Índice de Pobreza:	44,18
PIB per Capita:	4.160,82
Eleitores:	42966
Área:	9658

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	4	22.790.989,55
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		4	22.790.989,55
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	368.616,95
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	368.616,95
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		5	23.159.606,50

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados em três momentos distintos.

A primeira parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 23 de novembro de 2017, conteve os achados relativos à aplicação dos recursos oriundos do Ministério da Educação referentes ao Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).

A segunda parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 19 de dezembro de 2017, tratou das constatações referentes à aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, ambos vinculados ao Ministério da Educação.

A terceira e última parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 21 de dezembro de 2017, tratou das constatações referentes à aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e as constatações complementares do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate, ambos vinculados ao Ministério da Educação; e Assistência Farmacêutica, vinculada ao Ministério da Saúde.

Sobre as manifestações apresentadas foram realizadas as análises pertinentes pela CGU, as quais fazem parte deste relatório.

Consolidação de Resultados

No âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pela Controladoria-Geral da União, foram avaliados Programas/Ações das áreas de Educação e Saúde executados pela Prefeitura Municipal de Casa Nova/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 Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Sobre o Pnate, constatou-se que simulação de competição no PP nº 009/2013, em favorecimento à empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda. Tanto essa empresa, contratada entre 2013 e 2015, como a Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, que atuou em 2017, atuaram como meras intermediadoras da prestação do serviço, em função de subcontratação integral ilegal, o que resultou em superfaturamento de R\$ 7.427.810,19 entre abril/2013 e julho/2017, dos quais R\$ 767.957,39 são recursos do Programa. Entretanto, a maior parcela do superfaturamento supracitado utilizou recursos do Fundeb, no montante de R\$ 6.659.852,80.

Ainda sobre o Fundeb, foi observada a ocorrência de transferência irregular de recursos dos precatórios do Fundef para contas estranhas e desvinculadas da educação básica no total de R\$ 87.385.066,00, no período de dez/2015 a agosto/2016. Além disso, evidenciou-se pagamento inelegível com esses recursos, a título de honorários advocatícios, no montante de R\$ 17 milhões.

Finalizando o escopo fiscalizado do Fundeb, os exames aplicados evidenciaram a ocorrência de acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

No tocante ao Pnae, constatou-se a ocorrência de superfaturamento de R\$ 660.585,50 em aquisição de gêneros alimentícios. Ademais, foram identificadas impropriedades no processo de contratação da empresa, haja vista a presença de cláusulas restritivas, a ausência de informações relevantes e forma de contratação por preço global, sem divisão em lotes, que geraram restrição à competitividade, bem como comprometeram a lisura do certame.

Ainda com relação ao Pnae, foram observadas falhas diversas na execução do contrato celebrado com a empresa responsável pela “gestão da merenda escolar”. Não houve obrigatoriedade de apresentação, pela empresa vencedora, de amostras prévias, ocasionando fornecimento de produtos nutricionalmente inadequado. Outrossim, foi identificado que as instalações das escolas estavam condições inadequadas para o armazenamento e preparo dos alimentos.

Por fim, com relação aos recursos oriundos do Ministério da Educação, foi avaliada a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

De acordo com os dados analisados, verificou-se que a Entidade Executora realizou indevidamente transferência de recursos da conta do PDDE para conta da Prefeitura. Verificou-se ainda aquisições realizadas pelas Unidades Executora (UEX) e Entidade Executora (EEX) de materiais e serviços em desconformidade com os normativos e procedimentos aplicáveis ao Programa.

As Unidades e Entidade Executoras também não elaboraram junto com a comunidade escolar a Ata de Prioridades de aquisição de materiais e serviços. Outras impropriedades formais também foram identificadas como ausência do registro em NF de que a aquisição se refere a recursos do PDDE e deficiências no controle social e transparência do Programa Dinheiro Direto na Escola

Com relação aos recursos provenientes do Ministério da Saúde, referentes à Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde, foi evidenciada a aquisição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Casa Nova com superfaturamento na ordem de R\$ 26.110,44 e R\$ 87.981,28, durante os exercícios de 2016 e 2017, respectivamente.

Ordem de Serviço: 201701889

Município/UF: Casa Nova/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CASA NOVA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.254.818,62

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 16 a 20 de outubro de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Casa Nova/BA.

A ação destinou-se a verificar a aplicação do 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 a 30 de setembro 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

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. Superfaturamento de R\$ 660.585,50 em aquisição de gêneros alimentícios por meio do Contrato nº 098/2017, dos quais R\$ 450.077,05 com recursos do Pnae.

Fato

A Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA contratou a empresa Paulo José e Silva – ME (Hipper Refeições), CNPJ nº 18.107.576/0001-18, para “execução de serviços na Gestão de Merenda Escolar” da sua rede de ensino, por meio do Pregão Presencial nº 008/2017, no valor de R\$ 3.617.764,56, consubstanciado no Contrato nº 098/2017.

No período de março a setembro de 2017, a empresa contratada, Paulo José e Silva – ME (Hipper Refeições), faturou R\$ 1.841.718,81. Desse valor, esta CGU obteve os processos de pagamento relativos ao montante de R\$ 1.766.648,32, onde constam as notas fiscais que discriminam o número de refeições, e em anexo são relacionados os alimentos ofertados ao município, conforme exigência estabelecida no item 8.21 do Contrato nº 098/2017, firmado em 9 de março de 2017.

A empresa contratada entrega os gêneros alimentícios diretamente nas escolas municipais, juntamente com um relatório, denominado guia de entrega de alimentos. Tal guia identifica o nome da escola, o mês de referência, a relação individualizada dos gêneros, os quantitativos entregues, etc. A guia é conferida e o recebimento é atestado por representante da escola.

Com o fim de aferir a regularidade das aquisições e distribuição, selecionaram-se oito itens (feijão de arranca – carioca, macarrão, feijão de corda, arroz, flocos de milho, coxa e sobrecoxa, biscoito salgado, polpa de fruta) os quais representam 67% do total de recursos gasto com a merenda escolar no município, no período de março a setembro de 2017.

O confronto entre as relações de alimentos, integrantes dos processos de pagamentos e as guias de entrega destes alimentos nas escolas municipais demonstrou superfaturamento de R\$ 660.585,80 (37,39% do total pago), conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela: Comparativo entre quantitativos dos PP e da relação de entrega nas escolas

ALIMENTO /Marca	UND	Quantitativos de gêneros distribuídos às escolas por mês, conforme tabela consolidada elaborada pelo município							(A) TOTAL	(B) Qtd informadas nos PP	(C) diferença em quantidade (B-A)	diferença valores R\$ (C x preço do alimento nos PP) (*)
		MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO				
Feijão arranca (carioca) (imperial)	KG	751	2212	3981	2727	2504	2111	2840	17126	29.556	12430	57.428,73
Macarrão - 400g (Pilar)	PCT	1740	2321	4572	3620	3542	4098	5125	25018	68.399	43381	83.726,12
Feijão de corda (imperial)	KG	24	629	964	967	719	554	1008	4865	15.850	10985	54.815,15
Arroz(Chinês)	KG	697	2957	5759	4798	4631	3891	6027	28760	31.258	2498	7.020,62
Flocos de milho -500g (Maratá)	PCT	3389	1960	2905	2657	2679	3765	5720	23075	72.028	48953	63.638,84
Coxa e sobre coxa (Friato)	KG	228	1715	2820	2873	2825	2709	3917	17087	40.083	22996	158.672,40
Biscoito salgado 400g (Pilar)	PCT	3182	1747	3724	2084	1984	2121	2975	17817	103.311	85494	162.438,47
Polpa de fruta (Mais sabor)	KG	2622	2677	3886	3897	3810	5007	7706	29605	49.400	19795	72.845,49
Total		12633	16218	28611	23623	22694	24256	35318	163353	409.886	Total	660.585,80

Fonte: Processos de pagamentos (PP) de março a setembro de 2017 (pp nº338 a 1170); planilha consolidada dos gêneros, encaminhada pelo município.

(*) Preços indicados nos PP's: Feijão arranca/carioca – (marca imperial) R\$ 4,62; Macarrão -400g (marca Pilar) R\$ 1,93; Feijão de corda (Marca Imperial) R\$ 4,99; Arroz (Marca Chinês) R\$ 2,81; Flocos de milho -500g (Marca Maratá) R\$ 1,30; Coxas e sobre coxa (Marca Friato) R\$ 6,90; Biscoito salgado 400g (Marca Pilar) R\$ 1,90; Polpa de fruta (Marca Mais Sabor) R\$ 3,68.

Considerando que, do total pago à empresa no período, R\$ 1.254.818,62 utilizou recursos do Pnae (68,1%), o superfaturamento relativo ao programa é de R\$ 450.077,05.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2018 - Gabinete, de 12 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA apresentou a seguinte manifestação:

“O Edital previu a gestão da merenda escolar, compreendendo o fornecimento de gêneros alimentos, transporte dos gêneros da sede do município para todas as unidades escolares do município, fornecimento de gás de cozinha para o preparo da merenda e fornecimento de insumos.

(...)

Com a contratação da nova empresa no exercício de 2017, Casa Nova começou a ter merenda de qualidade, de forma contínua, como há muito não se via, pois que o que se sabe é que anteriormente, a mesma se resumia a fornecimento de suco e bolacha.

Registre-se como aliás está informado em Atestado acostado aos presentes autos, assinado pelos gestores de todas as escolas municipais, que o número de refeições, conforme controle de merenda escolar anexo, foram servidas no período de março a setembro do 2017, em todas as escolas municipais, e que não houve falta de merenda em nenhuma escola e em nenhum dia do ano letivo.

No período, foram servidas 2.648.758 (dois milhões, seiscentos e quarenta e oito mil e setecentos e cinquenta e oito) refeições.

Registre-se que no período, foi pago à empresa contratada, pois que este o valor faturado nas notas fiscais que já fazem parte do processo, o montante de R\$ 1.841.718,81 (hum milhão, oitocentos e quarenta e um mil, setecentos e dezesseis reais e oitenta e um centavos), conforme atestado pelos mesmos gestores, em fichas onde constam os quantitativos de alunos de cada escola, os itens de alimentos entregues, os quantitativos, a *per capita* e o total de unidades de produtos entregues, bem como os mapas com levantamento também constantes das fichas de números de refeições servidas. Tudo atestado por cada um dos gestores das escolas municipais. Todo este material segue em anexo.

Se levado em conta o valor da refeição servida, prevista no contrato e na proposta de preços, seria devido à empresa contratada o montante de R\$ 2.424.611,50 (dois milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil e cinquenta centavos) até setembro de 2017. No caso, como as faturas correspondem a refeições servidas, mas vinculadas às exigências do Edital que prevê que juntamente com a mesma, devem seguir os quantitativos de gêneros alimentícios entregues em cada unidade escolas (**o que também registrado em ficha e devidamente atestado pelo gestor que recebe tais produtos e que se encontram todas elas, anexadas à presente manifestação**), verifica-se que o Município deixou de desembolsar o valor de R\$ 582.892,69 (quinhentos e oitenta e dois mil, oitocentos e noventa e dois reais e sessenta e nove centavos). Não houve prejuízo algum ao Município, muito pelo contrário, tendo em vista, que somente foi cobrado do Município, os valores correspondentes aos quantitativos de produtos entregues.

Registre-se ainda, que segue em anexo quadros mensais de entrega de produtos, tomando por base este mesmo levantamento de produtos entregues, conforme consolidação destes quantitativos e o preço de cada um deles.

Referidos **Mapas Demonstrativos de Controle Escolar**, feitos a partir do somatório de quantitativo de produtos entregues, cujas fichas como dito, estão anexadas, uma a uma, devidamente atestadas, apontam todos os produtos entregues, mês, preço unitário do produto e valor total da entrega em cada Regional da Secretaria de Educação.

Com base nele e agora levando em consideração não os preços das refeições servidas, multiplicados pelos quantitativos de alunos, mas sim, levando em conta os quantitativos de gêneros alimentícios efetivamente entregues, vezes o preço unitário de cada produto, obtém-se que o montante total do valor destes gêneros alimentícios, durante o período auditado, ou seja, até setembro, corresponde ao valor de R\$ 2.224.678,18 (dois milhões, duzentos e vinte quatro mil, seiscentos e setenta e oito reais e dezoito centavos).

Deste modo, tem-se que se tomado este ângulo, também teria o município pago valores a menor dos que efetivamente custariam por compra direta, da ordem R\$ 382.959,37 (trezentos e oitenta e dois mil, novecentos e cinquenta e nove reais e trinta e sete centavos).

Observa-se ainda, que a adotar estes parâmetros, que o Município pagou à contratada somente pelos gêneros alimentícios obtidos e que quaisquer serviços prestados, e eles existiram, está comprovado, não tiveram custo algum para o Erário.

Na fiscalização e relatório, somente foram feitos levantamentos levando em conta 8(oito) itens de gêneros alimentícios entregues.

No levantamento citado acima, mediante somatório de todas as fichas de entregas de gêneros alimentícios nas unidades escolares, foram catalogados e somados todos os gêneros alimentícios e não somente alguns como procedeu a auditoria.

Quando feitos tais cálculos, obtém-se como dito, que houve economia e pagamento a menor do que seria na realidade se cobrados os preços dos produtos entregues, não havendo que se falar em superfaturamento em aquisição de gêneros alimentícios.

(...)

Os produtos foram entregues. Não há qualquer dúvida quanto a isto. O Município passou a ter merenda de qualidade, o que pode ser atestado por qualquer consulta que se faça aos professores e alunos da rede municipal. Não houve qualquer prejuízo ao erário, isso é fato.

O Município adquiriu a merenda por preços compatíveis aos de mercado e como demonstrado, teve até economia de grandes valores, se fosse obter os produtos junto a outros fornecedores.
(...)

São estas as justificativas e manifestações que prestamos. Espera-se que sejam acatadas e declaradas regulares as ações da gestão”.

Análise do Controle Interno

O gestor argumentou que com a contratação da nova empresa no exercício de 2017, Casa Nova começou a ter merenda escolar de qualidade. O gestor encaminhou documentos assinados por gestores de escolas municipais atestando o número de refeições servidas. De acordo com os controles apresentados pelo gestor, no período de março a setembro do 2017, foram servidas 2.648.758 (dois milhões, seiscentos e quarenta e oito mil e setecentos e cinquenta e oito) refeições.

No que refere às considerações a aos controles das refeições servidas, apresentados pelo gestor, é importante destacar que foi constatado que as refeições são preparadas nas escolas, sem a participação da empresa. Na prática, a empresa não fornece refeições e sim gêneros alimentícios in natura. As refeições são preparadas nas escolas pelas merendeiras do município, utilizando os alimentos adquiridos junto à empresa Hipper Refeições, bem como outros alimentos fornecidos por empresas de agricultura familiar. Desta forma, entende-se que “refeições servidas” não pode ser o parâmetro utilizado para controle de pagamentos a empresa Hipper Refeições.

O gestor registra que, no período de março a setembro de 2017, foi pago à empresa contratada o valor de R\$ 1.841.718,81, e que se fosse levado em conta o valor da refeição servida, prevista no contrato e na proposta de preços, seria devido à empresa contratada o montante de R\$ 2.424.611,50. De acordo com as considerações do gestor, o Município deixou de desembolsar o valor de R\$ 582.892,69, pois somente teriam sido cobrados do Município os valores correspondentes aos quantitativos de produtos entregues. Dessa forma, conclui o gestor que não houve prejuízo ao município.

Conforme já exposto, durante a fiscalização, foi identificado que a empresa contratada não fornece refeições e sim gêneros alimentícios in natura, então “refeições servidas” não pode ser considerado como parâmetro adequado, e o cálculo de que o Município deixou de desembolsar o valor de R\$ 582.892,69 não pode ser considerado válido.

Conforme o contrato é executado, na prática, entende-se que a empresa deve ser remunerada pelos alimentos entregues. Ocorre que, de acordo com a análise dos processos de pagamento e controles de recebimento e distribuição de alimentos, foi identificado que o quantitativo de alimentos discriminado nos processos de pagamento não corresponde ao quantitativo distribuído às escolas.

O gestor encaminhou registros de quadros mensais de entrega de produtos. De acordo com o gestor, com base nesses registros, levando-se em conta o montante total do valor destes gêneros alimentícios, durante o período auditado, ou seja, até setembro/2017, o valor a ser pago corresponderia a R\$ 2.224.678,18 (dois milhões, duzentos e vinte quatro mil, seiscentos e setenta e oito reais e dezoito centavos). Deste modo, segundo o gestor, o município teria pago valores a menor dos que efetivamente custariam, da ordem de R\$ 382.959,37.

O gestor também argumenta que na fiscalização da CGU somente foram feitos levantamentos levando em conta 8 (oito) itens de gêneros alimentícios entregues. De acordo com as considerações do gestor, realizando um levantamento com o somatório de todas as fichas de entregas de todos gêneros alimentícios nas unidades escolares, se identificaria uma economia com um pagamento a menor de R\$ 382.959,37.

Vale destacar que o levantamento, realizado na auditoria, levou em consideração os processos de pagamento obtidos com as respectivas notas fiscais que discriminam o número de refeições e seus respectivos anexos que relacionam os alimentos entregues ao município, conforme exigência estabelecida no item 8.21 do Contrato nº 098/2017.

Os processos de pagamento obtidos alcançam o montante de R\$ 1.766.648,32. Por sua vez, os oito alimentos selecionados para análise representaram 67% dos valores das Notas fiscais contidas nesses processos, cerca de R\$ 1.183.777,27. Comparando-se o quantitativo de alimentos informado nos anexos das notas fiscais com os constates dos controles de distribuição de alimentos para as escolas, foi identificado um quantitativo menor desses alimentos distribuídos aos constantes nos documentos dos processos de pagamento, conforme demonstrado no campo ‘fato’ desta constatação, representando um superfaturamento de R\$ 660.585,80.

Vale destacar que, dentre os documentos encaminhados pelo gestor, anexos às suas considerações ao Relatório Preliminar, consta uma pasta eletrônica “Inventário”, com planilhas com os controles das entregas dos alimentos no período de março a setembro de 2017. Verificando-se as informações destes documentos para os oito itens selecionados da amostra, se chegaria a um resultado de superfaturamento ainda maior, na ordem de R\$ 713.162,84.

O gestor finaliza as suas considerações afirmando que os produtos foram entregues e o Município passou a ter merenda de qualidade, o que pode ser atestado por professores e alunos da rede municipal. Afirma ainda que o Município adquiriu a merenda por preços compatíveis aos de mercado.

Vale destacar que, nesta constatação, não se está questionado a qualidade dos alimentos ou seus preços. O que foi verificado, a partir de análise de uma amostra de alimentos, é que o quantitativo de alimentos discriminados nos processos de pagamento é maior do que o quantitativo de alimentos distribuídos às escolas. Desta forma, considera-se que as informações apresentadas pelo gestor não elidem a constatação.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Presença de cláusulas restritivas, ausência de informações relevantes e forma de contratação por preço global, sem divisão em lotes, geram restrição à competitividade bem como comprometem a lisura do PP nº 008/2017.

Fato

A Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA realizou procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial, autuado sob o n.º 008/2017, para a contratação de empresa para “*execução de serviços na Gestão de Merenda Escolar*” da sua rede de ensino, certame no qual a empresa Paulo José e Silva – ME (Hipper Refeições), CNPJ nº 18.107.576/0001-18, foi declarada vencedora com proposta global no valor de R\$ 3.617.764,56, para um período de 12 meses.

O certame estabeleceu que a contratada tem a atribuição da “*Gestão da merenda escolar*” que consiste em: fornecimento de gêneros alimentícios “in natura”; transporte dos gêneros da sede do município a todas unidades escolares; fornecimento de gás de cozinha para o preparo da merenda e fornecimento de insumos como panelas, talheres etc, em substituição àqueles eventualmente danificados durante o manuseio.

O certame indica ainda que o custo estimado leva em conta o número de refeições servidas e não o volume de gêneros alimentícios entregues. O Edital previa o atendimento de 13.389 alunos diários no período de 200 dias letivos.

A análise do referido certame resultou na identificação de irregularidades consubstanciadas em cláusulas restritivas inseridas no edital, bem como inobservância da Lei nº 8.666/93 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, tendo como consequência o afastamento de possíveis interessados. As restrições dos editais serão analisadas a seguir:

a) Contratação por preço global “gestão de merenda escolar” e execução na prática fornecimento de alimentos, limita a competitividade.

O item I do Anexo I, que faz parte integrante do edital, indica que o objeto da licitação é a “*gestão da merenda escolar*”:

“I - OBJETO:

1.1 - contratação de empresa especializada para a execução de serviços na Gestão de Merenda Escolar incluindo o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, bem como toda a logística, para atender ao programa de alimentação escolar nas unidades educacionais e creches de responsabilidade deste município, conforme solicitação expressa da Secretaria Municipal de Educação.” (grifo nosso).

Já o item VI (preâmbulo) do referido edital indica que a licitação será do tipo “Menor Preço Global”, não havendo parcelamento em lotes.

A licitação tem por objeto o fornecimento de gêneros alimentícios, transporte destes até as unidades escolares, fornecimento de gás e eventual insumos, se necessários (substituição de panelas, talheres, etc.).

Observou-se que na prática a execução contratual limita-se a fornecimento de gêneros alimentícios “in natura”, transporte destes gêneros até as unidades escolares e fornecimento de gás de cozinha.

Se a licitação fosse realizada da forma como o contrato é executado na prática (fornecimento de gêneros alimentícios “in natura”) e houvesse uma divisão do objeto em lotes (ex: lotes de

carne vermelha, de frango, de poupas de frutas, fornecimento de gás, etc), o certame poderia permitir uma maior participação de interessados e até mesmo propostas mais vantajosas para a administração. A maneira de contratação “gestão de merenda escolar” em detrimento do fornecimento de alimentos por item, que ocorre na prática, pode ter contribuído para a restrição da participação de outras empresas interessadas. Tal aspecto, será melhor detalhado em item específico deste relatório.

A Prefeitura de Casa Nova restringiu à competitividade e a participação de um maior número de empresas quando licitou de forma conjunta o fornecimento de gêneros alimentícios “in natura”; transporte dos gêneros da sede do município a todas unidades escolares; fornecimento de gás de cozinha para o preparo da merenda e fornecimento de insumos como panelas, talheres etc. Além disso, não houve divisão em lotes.

b) Dubiedade e ausência de informações relevantes no edital para a formação do custo do contrato limitam a competitividade.

O Pregão Presencial nº 08/2017 (PP) estabeleceu que a contratação é do tipo “*Menor preço global*”. Já o item 1 do Anexo I, que faz parte integrante do edital, indica que o objeto da licitação é a “*gestão da merenda escolar*”, conforme indicado abaixo:

“1 - *OBJETO:*

1.1 - contratação de empresa especializada para a execução de serviços na Gestão de Merenda Escolar incluindo o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, bem como toda a logística, para atender ao programa de alimentação escolar nas unidades educacionais e creches de responsabilidade deste município, conforme solicitação expressa da Secretaria Municipal de Educação.” (grifo nosso).

Na mesma linha de entendimento, o item 4.0 deste mesmo Anexo I indica que o regime de execução do objeto será por refeição servida, conforme indicado abaixo:

“4.0- *Da execução do Objeto*

O regime de execução do objeto será por refeição servida, por tipo de cardápio especificado no Anexo II, de acordo com os critérios estabelecidos.

As refeições serão preparadas nas cozinhas das unidades escolares relacionadas no anexo III deste Termo de Referência.” (grifo nosso).

Também o item I do referido anexo I deixa claro que o pagamento do objeto contratado será de acordo com o número de refeições servidas:

“11.00 *PAGAMENTO*

11.1 - O pagamento será efetuado mensalmente de acordo com o número de refeições servidas, devidamente atestado pelo funcionário da Secretaria de Educação. Respeitando o prazo mínimo de 10 (dez) dias do mês subsequente.” (grifo nosso).

De forma semelhante, a “*planilha do quantitativo de alunos, refeições e valores*”, que estabelece o preço de referência do certame, finaliza o entendimento de que os licitantes

deverão apresentar proposta de preço levando em conta o número de refeições servidas. A referida planilha indica os seguintes parâmetros:

Nº de alunos: 13.389

Nº de refeições diárias: 19.582

Valor total diário: R\$ 18.118,39

Valor total para 200 dias letivos: R\$ 3.623.768,00.

Na prática, verificou-se que a empresa contratada não fornece refeições, apenas entrega gênero alimentícios nas escolas municipais, tendo como custo adicional o transporte destes gêneros para cada unidade e o fornecimento de gás de cozinha. Na prática, não há efetivamente “gestão da merenda escolar” pela empresa contratada.

O estabelecimento do critério “*refeições servidas*” e a efetiva prática de entrega de gêneros alimentícios pode ser sido um fator limitador da competitividade no certame. Isso pode estar diretamente relacionado com o número de empresas que adquiriram o edital, sete, em comparação com o total de empresas participantes da licitação, duas.

A licitação para fornecimento de gêneros alimentícios, adotada por muitos municípios, favorece a competitividade, já que permite que diversos fornecedores, inclusive do próprio município, possam participar da licitação em condição de igualdade. Já o fornecimento de refeições preparada é mais oneroso, exige contratação de pessoal, além de fornecedor com certa especialização no preparo de alimentos. Além disso, a própria elaboração da proposta de preço pelos licitantes é mais difícil e exige muito tempo de preparação, diferentemente da proposta de fornecimento de gêneros alimentícios.

Além dessa dubiedade na forma de execução contratual (refeição servida X entrega de gêneros alimentícios “in natura”), o edital é omisso sobre a responsabilidade do custo da mão de obra com as merendeiras, mesmo sendo este relevante para a composição da proposta de preço dos licitantes.

O item 4, do Anexo I do Edital do PP nº 085/2017 estabelece que a merenda escolar será preparada em cada unidade escolar. Indica ainda que a vencedora da licitação deverá cumprir fielmente os cardápios. As informações constantes no edital não permitem aferir com segurança de quem será a responsabilidade financeira com a mão de obra das merendeiras, responsáveis em preparar a merenda:

“4.0- Da execução do Objeto

O regime de execução do objeto será por refeição servida, por tipo de cardápio especificado no Anexo II, de acordo com os critérios estabelecidos.

As refeições serão preparadas nas cozinhas das unidades escolares relacionadas no anexo III deste Termo de Referência.” (grifo nosso)

(...)

A licitante deverá cumprir fielmente os cardápios, conforme anexo II, para um período mínimo de 04 semanas, atendendo as determinações estabelecidas pelas normas do PNAE - programa nacional de alimentação escolar, acatando as necessidades calóricas, vitamínicas e proteicas dos alunos da rede municipal de ensino, sendo estes elaborados pela equipe técnica de nutrição da secretaria municipal de educação.”

Já os itens 5 e 6 do Anexo I do Edital estabelece as atribuições do contratante e da contratada, mas não faz qualquer referência sobre a responsabilidade com a mão de obra das merendeiras.

A informação sobre a responsabilidade do custo com a mão de obra das merendeiras não foi explicitada no edital, mesmo sendo relevante para a composição dos custos dos licitantes, podendo ter contribuído para restringir o número de participantes do certame, já que tal despesa poderá impactar substancialmente o custo contratual. O município possui cerca de 200 escolas funcionando e necessita de dezenas de profissionais/merendeiras para preparar a merenda escolar para os 13.389 alunos matriculados. A ausência explícita da obrigação financeira com a contratação de merendeiras certamente acresce substancialmente as propostas de preço dos licitantes.

Na prática, as merendeiras são contratadas pelo município e são as pessoas que efetivamente prepara as refeições em cada escola, não havendo qualquer custo para a empresa contratada.

Outra ausência de informação relevante para a composição das propostas de preços foi a não inclusão em edital do orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os custos unitários dos cardápios e demais itens que compõem o objeto licitado. O município apresentou apenas uma estimativa dos valores das refeições, por meio da “planilha dos quantitativos de alunos, refeições e valores” sem fazer detalhamento destes custos, para permitir ao licitante formular sua proposta com segurança. Além disso, tal detalhamento dos custos seria um parâmetro fundamental para aceitabilidade dos valores dos alimentos pela comissão de licitação, no momento da avaliação das propostas.

c) Exigência restritiva de visita técnica a unidades escolares.

O item 5.3.4, letra “L” (L1 e L2) exigiu, como condição de qualificação técnica, que os licitantes apresentassem uma declaração assinada por funcionário da Prefeitura de Casa Nova, especialmente indicado para este fim, informando que o licitante cumpriu visita técnica a todas as unidades escolares do município, conforme indicado abaixo:

“5.3.4 – A Qualificação Técnica será comprovada através da apresentação dos seguintes documentos:

(...)

j) Atestado de vistoria, expedido pela Secretaria Municipal de Educação, assegurando acerca do pleno conhecimento das empresas interessadas, das condições das instalações, equipamentos, utensílios, logística de armazenamento e distribuição, e outras informações que julgar necessária, limitando-se em 30% (trinta por cento) do quantitativo das escolas da zona urbana e rural do Município de Casa Nova.

l) A proponente deverá às suas expensas, vistoriar e examinar os locais da execução do objeto e suas dependências e obter sob sua responsabilidade e risco, todas as informações necessárias para preparar a sua proposta.

1.1) A vistoria, deverá ser realizada até 24 (vinte e quatro) horas anterior à data marcada para a abertura dos envelopes de proposta e habilitação, devendo a proponente recolher um Atestado individual para cada unidade educacional assinado pelo funcionário indicado pela equipe de Gestão da Unidade e apresentá-lo junto à Secretaria de Educação, que emitirá um único atestado.

1.2) A vistoria só poderá ser entregue ao responsável técnico da empresa (Nutricionista), credenciado mediante a apresentação de procuração com firma reconhecida, bem como por instrumento particular e/ou contrato social ou documento equivalente no caso de ser diretor ou sócio da empresa licitante. “ (grifo nosso)

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

Como comprovação da realização desse procedimento, seria fornecido ao licitante um atestado de visita emitido pela Secretaria de Educação do Município, após o licitante obter atestados de visitas técnicas nas unidades educacionais. Tal documento serviria para habilitar o licitante ao processo.

Como visto, foram impostos quatro requisitos a serem cumpridos numa só exigência: a visita propriamente dita às unidades escolares; recolhimento de atestado individual em cada escola visitada, assinado por funcionário da prefeitura; obtenção de um atestado final/consolidado, junto à Secretaria de Educação do Município; somente poderia fazer a visita um nutricionista, responsável técnico da empresa.

Na contramão desse tipo de imposição, as decisões do TCU se pautam sempre pela premissa 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, evitando embarracos à participação, por conta de exigências descabidas.

O Acórdão n.º 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 n.º 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: “*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*”.

As decisões deixam claro que a exigência de visita técnica, nas condições impostas pelo edital, não foi razoável.

A Prefeitura deveria considerar que o custo de visita às unidades escolares poderia onerar em muito a participação das empresas, haja vista as imensas distâncias da sede do município de Casa Nova à zona, havendo escolas situadas há mais de 100 km (Ex: Escolas da região de Pau-a-Pique). 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, trata-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 a Administração exigir no edital a apresentação pelos licitantes de declaração de conhecimento pleno das condições locais para a execução do objeto, como prevê o artigo 30, inciso III da Lei 8.666/93.

A imposição dessa exigência aos licitantes foi injustificável por não se tratar de serviços de natureza complexa, cujo conhecimento do local de prestação fosse imprescindível ao correto e adequado dimensionamento do objeto.

Seria satisfatório somente que os interessados tivessem conhecimento geral das características geográficas da região e das condições de trafegabilidade dos roteiros da merenda escolar envolvidos, constituídos em sua maioria de estradas não pavimentadas e alguns possíveis trechos de maior dificuldade de deslocamento. Essas avaliações não requerem necessariamente a presença física e o deslocamento do interessado às escolas municipais.

Além disso, a disponibilidade de tempo necessária para cobertura de visita às unidades escolares constitui outro fator de desmotivação que deve ser levado em consideração.

Ressalte-se que não foi acostado aos autos do processo do referido certame documento comprobatório de que a licitante vencedora, Hipper Refeições, cumpriu as exigências do item 5.3.4, letra "L" (L1 e L2) do edital (certificado de visita às escolas municipais, emissão de certidão de visita, consolidado e fornecido pela Secretaria de Educação).

d) Vedações à participação de consórcios sem apresentação de justificativa formal

O item 2.2 do edital do Pregão Presencial nº 08/2017 determina a proibição de participação de consórcios no certame, na forma seguinte:

"2. CONDIÇÕES GERAIS DE PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

2.1. Somente serão admitidos a participar desta licitação os interessados que atenderem a todas as exigências contidas neste Edital e em seus anexos, que pertençam ao ramo de atividade pertinente ao objeto licitado.

2.2. Não serão admitidas empresas em consórcio, nem as que estejam suspensas temporariamente ou impedidas de participar e de licitar com a Administração Pública ou ainda as declaradas inidôneas na forma da lei."

O Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, deverá o ente responsável pela

execução do procedimento licitatório justificar formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação, sob pena de afronta ao art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, trazendo prejuízos à competitividade da licitação (Acórdãos nºs 1.636/2007, 1.453/2009, 1.305/2013, 2.303/2015 e 3.301/2015, todos do Plenário do TCU).

A Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA fez constar, no Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 08/2017, cláusula em que se proíbe a participação de consórcios, sem consignar a correspondente justificativa, contrariando a jurisprudência do TCU e a legislação licitatória.

Ademais, o Decreto Municipal nº 030/2001, de 27 de abril de 2001, que institui o pregão presencial no município, admite a formação de consórcio.

“Art. 16 Quando permitida a participação de empresas reunidas em consórcio, serão observadas as regras fixadas na lei 8.666/1993 quanto à sua constituição e admissibilidade.”

e) Exigências para qualificação técnica sem respaldo legal limitam a competição no certame.

O item 5.3.4 (A Qualificação Técnicas), do Edital do Pregão nº 008/2017 faz exigências que são restritivas à ampla concorrência da licitação:

“5.3.4. A Qualificação Técnica será comprovada através da apresentação dos seguintes documentos:

(...) e) Comprovação de capacitação técnico-operacional da licitante (Art.30, da Lei federal 8.666/1993 e posteriores alterações) através de:

I- Registro ou inscrição na entidade profissional competente.

(...)

f) Comprovação de capacitação técnico-profissional, conforme disposto no inciso I, parágrafo primeiro, do art. 30 da Lei Federal 8.666/1993 e posteriores alterações, se dará mediante a comprovação de:

I- possuir em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, profissional de nível superior (Nutricionista) ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente (Conselho Regional de Nutrição), detentor de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprovem ter o responsável técnico cumprido, de forma satisfatória, a realização do serviço compatível em características e quantidades com o objeto licitado, devendo também comprovar da seguinte forma:

f.1) Se sócio ou empresário da empresa licitante: contrato social acompanhado de suas posteriores alterações ou último ato consolidado, devidamente arquivado na Junta Comercial; ou último requerimento do empresário, devidamente arquivado na Junta Comercial, conforme o caso;

f.2) Se empregado: Carteira Profissional ou ficha de registro de empregado, ou contrato de prestação de serviço;

g) Registro ou Inscrição na entidade profissional competente (Conselho Regional de Nutrição CRN) do Profissional;”

A alínea “f 1” exige que a empresa licitante deve possuir em seu quadro permanente nutricionista (efetivo ou contratado). Já a alínea “g” exige Registro ou inscrição do nutricionista no Conselho Regional de Nutrição (CRN). As exigências impostas são inovações

em relação à lei de licitações. O inciso I do art. 30 da Lei 8.666/93 (abaixo transcrito) limita-se a exigir apenas **a comprovação de registro ou inscrição** na entidade profissional competente (alínea “e 1” do edital). Não há amparo legal insculpido no art. 30, tampouco nos demais artigos da Lei supramencionada, para as exigências das alíneas “f 1” e “g”:

*“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;”*

Sobre esse fato, a Corte de Contas já se pronunciou através do Acórdão nº 1.529/2006-Plenário:

“9.2.2. nos editais de licitação, de maneira geral:

9.2.2.1. abstenha-se de exigir dos licitantes, na qualificação técnica realizada com fins de habilitação, a 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(...);

9.2.2.2. não exija, na habilitação técnica, documentos além dos constantes no art. 30 da Lei nº 8.666/1993 (...);”

Especificamente em relação à alínea “f 1”, essa exigência ganha destaque especial, por superar o limite da razoabilidade. Não há qualquer justificativa racional para tal exigência na fase de habilitação técnica da empresa, senão a restrição da competitividade. Não haveria nenhuma barreira para que tal exigência, se necessária, fosse feita em fase posterior à habilitação técnica. Ademais, o Município de Casa Nova realizou o PP nº 087/2017 destinado a contratação de empresa especializada para a “gestão da merenda escolar”, mas na prática, a execução restringe-se a uma mera entrega de gêneros alimentícios “in natura” nas escolas municipais, fato que será detalhado em ponto específico deste relatório. A simples entrega de gêneros alimentícios não demanda necessariamente a contratação de nutricionista para tal fim.

Desta forma, a exigência de comprovação de nutricionista contratado pela licitante apenas contribui para restringir a competitividade do certame. O fornecimento de gêneros alimentícios para as escolas municipais não é atividade específica que exige a contratação de Nutricionista, muito menos o registro deste no CRN. Veja matéria abaixo que trata de uma decisão do tribunal do DF acerca da obrigatoriedade de registro no CRA, que se pode aqui aplicar por analogia.

“Atividades não relacionadas às específicas dos profissionais de Administração não exigem registro perante o Conselho Profissional da categoria.

Representação trouxe ao Tribunal conhecimento quanto a possíveis irregularidades no Pregão 107/2010 realizado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - (TJDFT), cujo objeto consistiu na contratação de empresa especializada em tratamento e gestão de informações arquivísticas, digitalização, geração eletrônica de microfilmes e certificação digital. Para a representante, a empresa vencedora do certame teria violado o edital e dispositivos legais, por não ter apresentado atestado de capacidade técnica certificado pelo Conselho Regional de Administração – (CRA), conforme previsto no art. 30, inciso II c/c parágrafo primeiro, inciso I, da Lei 8.666/93. Todavia, de acordo com a unidade técnica, ‘as atividades especificadas no edital como necessárias à execução do objeto contratado estão relacionadas ou à atividade de arquivista (...) ou com a atividade de

informática (...), as quais não são específicas dos profissionais de administração e, portanto, não requereriam o referido registro no CRA'. Ao proceder aos seus exames, entendeu o relator que os argumentos apresentados pelo representante não deveriam prosperar, 'primeiro, porque o objeto do referido pregão relacionava-se a atividades de informática, das quais seria indevido exigir atestado de capacidade técnica emitido por conselho de administração, conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas e de tribunais judiciários. Segundo, porque a empresa vencedora atendeu a todas as exigências previstas no edital, que não exigiu a apresentação de atestado de capacidade técnica emitido por conselho de administração, e foi aprovada na prova de conceito que teve por objetivo avaliar a capacidade da solução por ela proposta para executar os serviços especificados no edital. Terceiro, porque a empresa representante não apresentou qualquer impugnação ao edital durante o período estabelecido, pelo que teria concordado tacitamente com seu conteúdo'. Por conseguinte, votou pelo não provimento da representação, no que foi acompanhado pelos demais membros do Plenário. Acórdão n.º 1841/2011, TC-013.141/2011-2, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 13.07.2011."

Conclusão

Em vista das impropriedades verificadas no edital é inevitável concluir que houve comprometimento da ampla concorrência, com restrições à competitividade e a lisura do certame. Tais fatos podem ter contribuído sobremaneira para uma significativa redução de interessados em participar do processo licitatório, resultando na presença de apenas dois interessados no Pregão nº 008/2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2018 - Gabinete, de 12 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA apresentou a seguinte manifestação:

"O Edital previu a gestão da merenda escolar, compreendendo o fornecimento de gêneros alimentos, transporte dos gêneros da sede do município para todas as unidades escolares do município, fornecimento de gás de cozinha para o preparo da merenda e fornecimento de insumos.

Registre-se que conforme previsto no edital, mesmo sendo contratação para execução e entrega de tais itens, não foi estabelecido que as merendeiras ou pessoas encarregadas pelo preparo fossem de responsabilidade da empresa que viria a ser sagrada vencedora da licitação. Assim, este custo, ficou claro no edital, pois sequer referido fez parte da composição.

O relatório faz também, por mera presunção, a afirmativa de que o critério adotado de gestão de merenda, com contratação por preço global, limita a competitividade.

De se registrar que houve competitividade no certame licitatório e que também quaisquer questões porventura existentes quanto a dúvidas, indagações e esclarecimentos sobre o Edital, até porque garantido por lei regente da matéria, foram ou seriam respondidas com prontidão pelo Pregoeiro e pela assessoria atuante na área existente ao tempo de licitação.

Registre-se ainda que não houve qualquer impugnação ao referido Edital, que foi como registrado nos locais de costume e obrigatórios, na forma como exigido pela legislação que regula a matéria.

Não há qualquer indicação que outro sistema a ser adotado de compra ou de serviço, implicasse em maior ou menor competitividade na licitação.

(...)

A auditoria aponta ainda que poderiam ter havido alguns vícios no Edital que poderiam ser vistos como pontos restritivos, a exemplo de visita técnica a unidades escolares, vedação à participação de consórcios, exigências de qualificação técnica e outros.

O Edital e suas respectivas exigências foram desenvolvidos pela assessoria técnica contratada, e levado a cabo o processo licitatório pelo Pregoeiro encarregado e nomeado para exercer tal função.

O Prefeito do Município não tem qualquer ingerência na elaboração de Edital e não indica ou determina que sejam colocadas cláusulas, quaisquer que sejam elas.

Certamente as que inseridas no referido Edital, tinham por finalidade fazer com que o Município buscasse contratar da melhor forma possível, a melhor empresa, dentre aquelas que se apresentasse como interessada.

Repita-se que houve concorrência e competitividade e que não houve qualquer impugnação ao Edital ou qualquer intervenção de qualquer empresa junto ao judiciário tentando buscar alterar ou impugnar o Edital.

Os produtos foram entregues. Não há qualquer dúvida quanto a isto. O Município passou a ter merenda de qualidade, o que pode ser atestado por qualquer consulta que se faça aos professores e alunos da rede municipal. Não houve qualquer prejuízo ao erário, isso é fato.

O Município adquiriu a merenda por preços compatíveis aos de mercado e como demonstrado, teve até economia de grandes valores, se fosse obter os produtos junto a outros fornecedores.

Quaisquer falhas no Edital serão tidas como formais. Não maculam o processo licitatório. Não houve limitação de competição.

A mudança de cardápio em alguns dias, como apontado, é fato previsto no próprio edital. Isto decorre de uma série de fatores. A logística para prover alunos de 200 escolas é bastante complexa. O importante é que a merenda esteja sempre presente. A troca esporádica de cardápio não traz qualquer prejuízo ao alunado nem ao Erário.

É fato que existem escolas com estrutura inadequada. Esta gestão está tentando resolver aos poucos esta questão. Já neste exercício de 2018 vão ser nucleadas e fechadas muitas escolas, na tentativa de melhorar as condições existentes atualmente.

Mesmo diante de todo este quadro, informamos que o modelo adotado da merenda escolar, não mais terá prosseguimento neste exercício de 2018. O Município está preparando Edital para contratar separadamente gêneros alimentícios. Os levantamentos já estão sendo feitos.

São estas as justificativas e manifestações que prestamos. Espera-se que sejam acatadas e declaradas regulares as ações da gestão”.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, afirma que o Edital previu a gestão da merenda escolar, compreendendo o fornecimento de gêneros alimentos, transporte dos gêneros da sede do município para todas as unidades escolares do município, fornecimento de gás de cozinha para o preparo da merenda e fornecimento de insumos. Assim, este custo, ficou claro no edital, pois sequer referido fez parte da composição. Segundo o gestor, é mera presunção, a afirmativa de que o critério adotado de gestão de merenda, com contratação por preço global, limita a competitividade.

Discorda-se do gestor, pois a aquisição global e não por itens, decorrente do Pregão Presencial nº 008/2017, ocorreu em desacordo com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666, de 1993, bem como com a Súmula nº 247 do TCU que estabelece 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 disponha 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”.

O gestor argumenta que as dúvidas quanto ao edital foram respondidas pelo Pregoeiro e pela assessoria técnica e que não houve qualquer impugnação do edital ou qualquer intervenção, de qualquer empresa, junto ao judiciário tentando buscar alterar ou impugnar o Edital.

O fato da equipe técnica da Prefeitura ter respondido a dúvidas de licitantes sobre o edital, bem como nenhuma empresa ter impugnado o edital administrativamente ou judicialmente, elidem as irregularidades identificadas no edital do Pregão e na execução contratual que na prática limita-se a fornecimento de gêneros alimentícios “in natura”, transporte destes gêneros até as unidades escolares e fornecimento de gás de cozinha.

Considerando-se que na prática não ocorre o preparo e fornecimento de refeições e sim o fornecimento de alimentos, estes inclusive deveriam ter sido licitados por item de forma a permitir a participação de um maior número de empresas. Ressalta-se que, em observação aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, a opção de se licitar por lote de itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem dos agrupamentos adotados.

Por outro lado, o gestor ressaltou que não foi estabelecido que as merendeiras ou pessoas encarregadas pelo preparo fossem de responsabilidade da empresa que viria a ser sagrada vencedora da licitação.

Na análise do edital, considera-se que o edital apresentou dubiedade sobre esse aspecto, além de não apresentar outras informações relevantes. Dentre as dubiedades no edital e contradições na execução, destaca-se o estabelecimento do critério “refeições servidas” e a efetiva prática de entrega de alimentos.

Destaque-se que do Processo do Pregão deveria constar um Termo de Referência da contratação, contendo todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço. Exigência esta não atendida no Pregão Presencial nº 008/2017.

O gestor não fez maiores considerações sobre as demais exigências restritivas identificadas (visita técnica a unidades escolares; vedação à participação de consórcios sem apresentação de justificativa formal; e requisitos de qualificação técnica sem respaldo legal), afirmando de forma geral que as falhas no edital teriam sido formais, não maculariam o processo licitatório e não limitariam a competitividade da licitação.

Considerando-se as disposições da Lei 8666/93, bem como em acórdãos do TCU, citados no corpo da constatação, discorda-se do gestor e considera-se que essas cláusulas foram restritivas e limitaram a competitividade e a participação de um maior número de empresas à licitação.

2.2.2. Inexistência de obrigação de apresentação, pela empresa vencedora do PP nº 008/2017, de amostras, ocasionando fornecimento de produtos nutricionalmente inadequados.

Fato

O edital do Pregão Presencial nº 008/2017 não estabelecia ao licitante vencedor a obrigação de apresentação de amostra dos gêneros alimentícios que seriam entregues. A finalidade da amostra é facilitar a avaliação pela Administração Pública da qualidade do bem que ela deseja e, ainda, excluir do processo licitatório fornecedores que ofertem produtos não compatíveis com a especificação do termo de referência ou de má qualidade.

Na lei do Pregão não há regras a respeito de amostras, contudo, o art. 75 da Lei n. 8.666/93 possibilita a sua exigência. E ela é benéfica na medida em que não gera lentidão ao processo, não afasta interessados do certame e se traduz na entrega de um produto tal qual a amostra analisada. Mas é necessário o estabelecimento de critérios objetivos previamente definidos no ato convocatório e atentos a essas situações.

O Tribunal de Contas da União – TCU vem se posicionando a favor de apresentação de amostras em pregões na fase pós classificatória e somente para o primeiro classificado, critério que não foi observado no presente certame. A Corte de Contas vem decidindo que a apresentação de amostras ou protótipos, quando exigida, não pode constituir condição de habilitação dos licitantes. Deve limitar-se ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar. Caso não seja aceito o material entregue para análise, deve ser exigido do segundo e assim sucessivamente até ser classificada a empresa que atenda plenamente às exigências do ato convocatório. Vejamos o que determinam os pronunciamentos do TCU em seus acórdãos sobre a matéria.

(Acórdãos do TCU)

“A exigência de amostras a todos os licitantes, na fase de habilitação ou de classificação, além de ser ilegal, pode impor ônus excessivo aos licitantes, encarecer o custo de participação na licitação e desestimular a presença de potenciais interessados”.

Acórdão 1113/2008 Plenário (Sumário)

“Na modalidade pregão, é vedada a exigência de apresentação de amostras antes da fase de lances, devendo a obrigação ser imposta somente ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar”.

Acórdão 1634/2007 Plenário (Sumário)

A ausência de exigência de amostra ao licitante colocado em primeiro lugar no certame pode estar diretamente relacionada ao fornecimento de alimentos de baixo valor nutricional. A visita da equipe de fiscalização da CGU, junto com alguns membros do CAE – Conselho de Alimentação Escolar e a Nutricionista da Secretaria de Educação, demonstrou que o item “Achocolatado” da marca Mágico (vencedor da licitação) não apresentava valor nutricional adequado, pois era composto basicamente de “açúcar e chocolate”.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.3. Falhas na execução do Contrato nº 098/2017, decorrente do PP nº 008/2017.

Fato

O Município de Casa Nova realizou o Pregão Presencial nº 008/2017 para a “Gestão da Merenda Escolar”. Firmou o contrato administrativo nº 098/2017 com a empresa Paulo José e Silva – ME (Hipper Refeições), CNPJ nº 18.107.576/0001-18. Verificou-se que a execução contratual não está plenamente em conformidade com o que foi licitado e contratado, conforme indicado abaixo:

a) Não cumprimento dos cardápios licitados.

O Processo Licitatório nº 008/2017 previa a execução de seis cardápios diferentes para cada grupo de alunos da rede municipal de educação:

- 1- Ensino Fundamental/ Mais Educação
- 2- Ensino fundamental
- 3- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- 4- AEE - Atendimento Educacional Especializado
- 5- Creche;
- 6- Pré-Escola

Os seis cardápios elaborados ainda previam a execução diferenciada para quatro semanas durante o mês.

Verificou-se que na prática o cardápio que foi licitado não é o que efetivamente está sendo executado nas escolas municipais. Apurou-se que existem no município dois grupos de escolas, as quais demandam a elaboração de cardápios diferentes: aquelas que possuem energia elétrica e aquelas que não possuem. O primeiro recebe alimentos que podem ser refrigerados como carne vermelha, carne moída, coxa e sobrecoxa de frango, polpa de frutas congelada, etc. O segundo grupo não recebe tais alimentos, por completa impossibilidade de refrigeração. Entretanto, os cardápios licitados não fazem qualquer distinção considerando esta realidade local e os produtos licitados não contemplam tais modificações.

Além desta incompatibilidade, verificou-se que mesmo nas escolas que possuem luz elétrica o cardápio executado é diferente daquele licitado, conforme indicado a seguir:

Quadro comparativo entre o cardápio constante da licitação e o efetivamente executado

4ª semana Período de 23/10 a 27/10/2017	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	sexta-feira
Previsto na licitação	Farofa de cuscuz com ovo	Macarronada com frango e salada crua	Charque acebolado Arroz, feijão e macaxeira Sobremesa: fruta	Bode cozido Arroz e pirão Sobremesa: fruta	Escondidinho de frango Arroz com beterraba cozida Sobremesa: fruta
Executado nas escolas	Achocolatado Bolo de coco Fruta	Suco Cachorro quente Fruta	Salada de alface com tomate Arroz/feijão Frango ao molho Fruta	Farofa de cuscuz com ovo Suco	Sopa de carne com macarrão e legumes

Fonte: Cardápio previsto na licitação: Base Pregão presencial nº008/2017- Ensino Fundamental – 4ª semana ; Cardápio executado: base escolas da sede do município - outubro de 2017 (análise do cardápio em execução na semana da visita da CGU ao município em 23 a 27/10/2017).

O único item coincidente no cardápio previsto e no efetivamente executado é “Farofa de cuscuz com ovo e suco”. Os demais são completamente diferentes.

Ressalte-se ainda que o cardápio elaborado pela nutricionista da Secretaria de Educação do município para o mês de outubro/2017 não faz distinção entre os alimentos para o programa EJA – Educação de Jovens e Adultos, AEE - Atendimento Educacional Especializado e Pré-Escola. Tais grupos de estudantes possuíam cardápios diferenciados no PP nº 008/2017.

b) Descumprimento contratual com a substituição de marcas de produtos, sem a anuência expressa do município e sem a compatibilização de custos destes alimentos substituídos.

O item 5.2.1 do Edital do PP nº 008/2017 previa expressamente a designação de marcas dos gêneros alimentícios a serem fornecidos pela empresa vencedora da licitação:

“5.2. PROPOSTA DE PREÇOS

5.2.1 - O proponente deverá elaborar a sua proposta de preços de acordo com as exigências constantes deste Edital, em consonância com o modelo do Anexo II, expressando os valores em moeda nacional - reais e centavos, em algarismos, até duas casas decimais, ficando

esclarecido que não serão admitidas propostas alternativas, e deverá ser informado a marca dos produtos.” (grifo nosso).

Tal foi a importância da marca dos gêneros alimentícios no certame que a comissão de licitação desclassificou uma das empresas licitantes (das duas participantes) por não apresentar a marca dos produtos na proposta de preços:

“...passou o Pregoeiro à abertura do envelope contendo a Proposta de Preço e foi identificado pelo Pregoeiro e equipe de apoio que a proposta apresentada pela empresa M. CRISTINA DO NASCIMENTO ME estava em desacordo com as exigências editalicias uma vez que não identificou os gêneros alimentícios e marcas as quais vai ficar vinculada a proposta de preço, conforme item 5.2.9, alínea c do edital e não cumpriu o item 5.2.9 alínea a sendo diante disso desclassificada a proposta da empresa M.CRISTINA DO NASCIMENTO ME.”

Fonte: Ata da sessão de julgamento do Pregão Presencial nº 008/2017, em 07/03/2017.

O contrato nº 098/2017, firmado em 09/03/2017 também estabelece a obrigatoriedade da empresa contratada apresentar a relação de alimentos ofertados ao município:

“8.21 - Com relação aos funcionários envolvidos na distribuição e logística da gestão da Merenda escolar, a empresa vencedora deverá:

j) Emitir relatório, em anexo as notas fiscais, contemplando a quantidade de gêneros e a marca dos produtos fornecidos, a titulo de fiscalização do PNAE/ CAE.”

Verificou-se, na prática, que a empresa contratada descumpriu o contrato por meio da substituição de gêneros alimentícios por outros não constante na proposta de preço, sem a anuência expressa do Município e sem que fosse feita uma compatibilização de custos destes alimentos substituídos.

A tabela abaixo indica as marcas de alguns produtos constantes da proposta de preço da licitação e as marcas dos produtos efetivamente encontrados nas escolas municipais visitadas:

Quadro comparativo entre as marcas dos produtos licitados e aqueles encontrados nas escolas

Gênero Alimentício	Marca Licitada	Marcas encontrada nas escolas
Coxa e sobre coxa	Friato	Friato, Avigran, Seara
Biscoito salgado 400g	Pilar	Pilar, Mauricea
Feijão	Imperial	Imperial, do Vale
Macarrão -400g	Pilar	Pilar, spaguetto, Dellitt
Floco de milho -500g	Maratá	Maratá ou vitamilho
Arroz	Chinês	Chines, brilhante ou rosado

Fonte: marcas constantes da proposta vencedora da licitação e registro fotográfico dos produtos nas escolas.

Ressalte-se que o item 8.29 do contrato firmado prevê a substituição de gêneros, sob certas condições:

“8.29 - Trocar alguns alimentos ou substitui-os por motivos de intempérie e/ou problema de entrega, desde que, o responsável pelo setor de alimentação escolar seja avisado com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, para análise e parecer.”

A alteração na marca de um produto pode representar modificação significativa no preço, inclusive com prejuízo para a Administração Pública. Ademais, a falta de manifestação expressa do Município para a substituição, até mesmo com a necessidade de parecer do nutricionista da Secretaria de Educação, pode gerar prejuízos de natureza nutricional do produto substituído além do prejuízo financeiro, com a oferta de gêneros de custo inferior ao licitado.

c) Falhas no controle do recebimento de alimentos

Os processos de pagamentos da merenda escolar, relativos ao exercício de 2017, tendo como credor a Empresa Paulo José e Silva – ME (Hipper Refeições), CNPJ nº 18.107.576/0001-18, são instruídos com notas fiscais de prestação de serviços de fornecimento de refeições. Tal documento indica que o serviço foi executado em um dos seis cardápios existentes na licitação: Ensino Fundamental/ Mais Educação; Ensino fundamental; EJA – Educação de Jovens e Adultos; AEE - Atendimento Educacional Especializado; Creche; Pré-Escola.

Conforme indicado abaixo:

PAULO JOSE E SILVA REFEICOES ME AV. MARIO RODRIGUES COELHO, 512 B		DANFE <small>DOCUMENTO AUXILIAR DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA</small>												
		PORTAL DA CIDADE PETROLINA PE TEL/FAX: 8738670767 CEP: 56313-275	0 - Entrada 1 - Saída	Nº 000.000.200 SÉRIE :1 FOLHA:1 de 1										
NATUREZA DA OPERAÇÃO Ven. de Mer. Adq. e/o. Rec. de Ter.				CONSULTA DE AUTENTICIDADE NO PORTAL NACIONAL DA NF-e www.nfe.fazenda.gov.br/portal ou no site da Sefaz Autorizadora										
INSCRIÇÃO ESTADUAL 053119932		INSCRIÇÃO ESTADUAL SUB. TRIBUTARIA		CNPJ 18.107.576/0001-18										
PROTOCOLO DE AUTORIZAÇÃO DE USO 126170049001226 - 08/09/2017 14:26:17														
DESTINATÁRIO/REMETENTE														
NOME/RAZÃO SOCIAL PREFEITURA MUNICIPAL DE CASA NOVA -BA			CNPJ/CPF 13.691.811/0001-28		DATA DA EMISSÃO 08/09/2017									
ENDERECO PRACA DR GILSON VIANA, S/N CENTRO			BARRA DISTRITO CENTRO		CEP 47300-000									
MUNICÍPIO CASA NOVA		FONE/FAX 7400000000	UF BA	INSCRIÇÃO ESTADUAL										
HORA DE SAÍDA 00:00:00														
FATURA														
PAGAMENTO À PRAZO														
CÁLCULO DO IMPOSTO														
BASE DE CÁLCULO DE ICMS 153.296,21		VALOR DO ICMS 18.395,55		BASE DE CÁLCULO ICMS ST 0,00										
VALOR DO FRETE 0,00		VALOR DO SEGURO 0,00		DESCONTO 0,00										
OUTRAS DESPESAS ACESORIAS 0,00		VALOR DO IPI 0,00		VALOR TOTAL DOS IMPOSTOS 0,00										
VALOR TOTAL DA NOTA 153.296,21														
TRANSPORTADOR/VOLUMES TRANSPORTADOS														
RAZÃO SOCIAL		FRETE POR CONTA 0-Emitente		CÓDIGO ANTT PLACA DO VEÍCULO UF CNPJ/CPF										
QUANTIDADE 168325		MARCA		NUMERAÇÃO										
PESO BRUTO 0,000				PESO LÍQUIDO 0,000										
DADOS DO PRODUTO/SERVIÇO														
COD. PROD.	DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO		NCM SH	CST	CFOP	UNID.	QUANT.	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	B.CALC. ICMS	VALOR ICMS	VALOR IPI	ALIQUOTAS ICMS	VALOR TOTAL IMPOSTOS
4003	REFEICAO CRECHE INTEGRAL		21069090 000	6102	UN	23.970,0000	0,8800	21.093,60	21.093,60	2.531,23	0,00	12,00	0,00	0,00
4003	REFEICOES ALIMENTACAO PRE ESCOLAR		21069090 000	6102	UN	19.734,0000	0,8900	17.563,26	17.563,26	2.107,59	0,00	12,00	0,00	0,00
4003	REFEICOES PROGRAMA A E E		21069090 000	6102	UN	399,0000	0,8900	355,11	355,11	42,61	0,00	12,00	0,00	0,00
4006	REFEICOES ESCOLAR PROGRAMA EJA		21069090 000	6102	UN	10.790,0000	0,9200	9.926,80	9.926,80	1.191,22	0,00	12,00	0,00	0,00
4005	ENSINO FUNDAMENTAL/MAIS EDUCACAO		21069090 000	6102	UN	60.715,0000	0,9200	55.857,80	55.857,80	6.702,94	0,00	12,00	0,00	0,00
4005	ENSINO FUNDAMENTAL/MAIS EDUCACAO		21069090 000	6102	UN	2.117,0000	0,9200	1.989,64	1.989,64	2.819,96	0,00	12,00	0,00	0,00
ATESTADO EM 13/09/2017														
Responsável: Matricula: 21094														
CÁLCULO DO ISSQN														
INSCRIÇÃO MUNICIPAL		VALOR TOTAL DOS SERVIÇOS		BASE DE CALCULO DO ISSQN										
DADOS ADICIONAIS				VALOR DO ISSQN										
INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES Duplicata Num.: 200-1, Venc.: 08/10/2017, Valor: 153.296,21 referente a complemento fornecimento do mes Agosto 2017. Total do ICMS interestadual para a UF do remetente: 3.679,11														
RESERVADO AO FISCO														
Nota Fiscal nº 200, de 08/09/2017, extraída do PP nº 1165.														

A fatura, por meio da nota fiscal, indica que a empresa contratada apresentou “Refeições” e não gêneros alimentícios. No mesmo documento, consta o atesto do fiscal do contrato, indicando que o serviço foi efetivamente prestado. Na prática, não são fornecidas refeições e sim gêneros alimentícios, demonstrando um descontrole por parte do município, já que este não tem como avaliar nem atestar o fornecimento de refeições.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2018 - Gabinete, de 12 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA apresentou a seguinte manifestação:

“O Edital previu a gestão da merenda escolar, compreendendo o fornecimento de gêneros alimentos, transporte dos gêneros da sede do município para todas as unidades escolares do município, fornecimento de gás de cozinha para o preparo da merenda e fornecimento de insumos.

(...)

Com a contratação da nova empresa no exercício de 2017, Casa Nova começou a ter merenda de qualidade, de forma contínua, como há muito não se via, pois que o que se sabe é que anteriormente, a mesma se resumia a fornecimento de suco e bolacha.

Registre-se como aliás está informado em Atestado acostado aos presentes autos, assinado pelos gestores de todas as escolas municipais, que o número de refeições, conforme controle de merenda escolar anexo, foram servidas no período de março a setembro do 2017, em todas as escolas municipais, e que não houve falta de merenda em nenhuma escola e em nenhum dia do ano letivo.

No período, foram servidas 2.648.758 (dois milhões, seiscentos e quarenta e oito mil e setecentos e cinquenta e oito) refeições.

Registre-se que no período, foi pago à empresa contratada, pois que este o valor faturado nas notas fiscais que já fazem parte do processo, o montante de R\$ 1.841.718,81 (hum milhão, oitocentos e quarenta e um mil, setecentos e dezesseis reais e oitenta e um centavo), conforme atestado pelos mesmos gestores, em fichas onde constam os quantitativos de alunos de cada escola, os itens de alimentos entregues, os quantitativos, a *per capita* e o total de unidades de produtos entregues, bem como os mapas com levantamento também constantes das fichas de números de refeições servidas. Tudo atestado por cada um dos gestores das escolas municipais. Todo este material segue em anexo.

(...)

Observa-se ainda, que a adotar estes parâmetros, que o Município pagou à contratada somente pelos gêneros alimentícios obtidos e que quaisquer serviços prestados, e eles existiram, está comprovado, não tiveram custo algum para o Erário.

(...)

Os produtos foram entregues. Não há qualquer dúvida quanto a isto. O Município passou a ter merenda de qualidade, o que pode ser atestado por qualquer consulta que se faça aos professores e alunos da rede municipal. Não houve qualquer prejuízo ao erário, isso é fato.

(...)

A mudança de cardápio em alguns dias, como apontado, é fato previsto no próprio edital. Isto decorre de uma série de fatores. A logística para prover alunos de 200 escolas é bastante complexa. O importante é que a merenda esteja sempre presente. A troca esporádica de cardápio não traz qualquer prejuízo ao alunado nem ao Erário.

(...)

São estas as justificativas e manifestações que prestamos. Espera-se que sejam acatadas e declaradas regulares as ações da gestão”.

Análise do Controle Interno

Em relação ao não cumprimento dos cardápios licitados, o gestor afirmou que a mudança do cardápio é prevista no próprio edital e decorre da complexidade para prover alimentos para alunos de 200 escolas. O gestor argumenta que o importante é que “a merenda esteja sempre presente”. Segundo o gestor essa troca de cardápio ocorre de maneira esporádica, sem prejuízo ao alunado nem ao Erário.

De fato, o item 8.29 do contrato prevê a possibilidade de substituição de alguns gêneros alimentícios, entretanto, por motivos de intempéries e/ou problema de entrega, desde que, o responsável pelo setor de alimentação escolar seja avisado com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, para análise e parecer.

Verifica-se que nas especificações dos cardápios da licitação não foi levado em consideração a diferente realidade de estrutura das escolas. Existem no município dois grupos de escolas, as quais demandam a elaboração de cardápios diferentes: aquelas que possuem energia elétrica e aquelas que não possuem, não tendo estrutura para receber alimentos que necessitam de refrigeração para sua conservação. Na licitação deveria ter sido considerada esta situação.

Ressalte-se que mesmo nas escolas que possuem energia elétrica foi identificado que o cardápio executado é diferente daquele licitado, conforme detalhado no campo ‘fato’ desta constatação.

No que se refere aos controles de recebimento de alimentos, o gestor encaminhou documentos assinados por gestores de escolas municipais atestando o número de refeições servidas. De acordo com os controles apresentados pelo gestor, no período de março a setembro do 2017, foram servidas 2.648.758 (dois milhões, seiscentos e quarenta e oito mil e setecentos e cinquenta e oito) refeições. O gestor afirma que não houve falta de merenda em nenhuma escola e em nenhum dia do ano letivo.

O gestor ainda registrou que foi pago à empresa contratada, o montante de R\$ 1.841.718,81, conforme atestado pelos mesmos gestores, em fichas onde constam os quantitativos de alunos de cada escola, os itens de alimentos entregues, os quantitativos, a *per capita* e o total de unidades de produtos entregues, bem como os mapas com levantamento também constantes das fichas de números de refeições servidas.

O gestor ainda ressalta que os produtos foram entregues e o Município passou a ter merenda de qualidade, o que pode ser atestado em consulta aos professores e alunos das escolas municipais.

No que refere as considerações do gestor sobre os controles, é importante destacar que foi constatado que as refeições são preparadas nas escolas sem a participação da empresa no preparo. Na prática, a empresa não fornece refeições e sim gêneros alimentícios in natura. As refeições são preparadas nas escolas pelas merendeiras do município, utilizando os alimentos adquiridos junto a empresa Hipper Refeições, bem como outros alimentos fornecidos por empresas de agricultura familiar.

O principal questionamento sobre as falhas nos controles, se refere ao fato de que os processos de pagamentos da merenda escolar são instruídos com notas fiscais, discriminando o fornecimento de refeições, quando na prática o Município recebe da empresa alimentos in natura. Uma fragilidade no controle é atestar e pagar notas fiscais que discriminam fornecimento de refeições ao invés de discriminar os alimentos que são fornecidos na prática. Vale ressaltar que o objeto da licitação não foi definido de forma clara e concisa e o critério de pagamento adotado por refeições não reflete a realidade da execução do contrato.

Por outro lado, não houve manifestação da unidade sobre o descumprimento contratual com a substituição de marcas de produtos, sem a anuência expressa do município e sem a compatibilização de custos destes alimentos substituídos. Desta forma, a análise está detalhada no campo ‘fato’.

2.2.4. Instalações das escolas em condições inadequadas para o armazenamento e preparo da merenda escolar.

Fato

Em visita às escolas municipais, por meio de seleção aleatória e não probabilística, constatou-se que, no que se refere às condições de armazenamento dos alimentos e preparo da merenda, as instalações físicas disponíveis não são adequadas, contrariando as normas definidas na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em especial a Portaria nº 326 SVS/MS, de 30/07/1997 e a Resolução nº 216 SVS/MS, de 2004

As visitas às escolas municipais demonstraram a inexistência da maioria dos itens estruturais exigidos nos normativos existentes sobre o tema na maioria das escolas visitadas. Os prédios não possuem instalações apropriadas, constituindo-se o que seriam os seus setores de armazenamento e de preparo de refeições, na prática, em uma pequena despensa e uma cozinha simples, respectivamente.

O preparo e armazenamento de alimentos de algumas escolas visitadas funcionam nas residências das merendeiras, o que por si só indica a ocorrência de obstáculos à aplicação das regras relativas à construção/adequação das instalações físicas.

A maioria das escolas visitadas não possuem todos os requisitos de armazenagem referentes ao controle de temperatura, ventilação, equipamentos, controle de pragas e de estoque, entre outros. Os ambientes de preparo dos alimentos não dispõem de paredes com revestimento liso e lavável com altura mínima de dois metros nem as janelas possuem telas de malha, além de existirem focos de poeira e o teto não possuir acabamento liso e lavável, por exemplo. Nenhuma das escolas visitadas possuía comprovante/registro de desinfecção de insetos ou pragas realizadas no exercício de 2017.

Abaixo, a relação de escolas visitas e alguns problemas identificadas.

1- Escola Municipal São José – Localidade Pintadas

A escola não possui estrutura nem espaço físico para armazenamento e preparo da merenda. Por isso, os gêneros são guardados e preparados na residência da merendeira, que fica distante

aproximadamente 3 km da escola, sem qualquer adaptação do ambiente às normas do PNAE. O local não possui nenhuma condição de armazenamento, não há prateleiras, não tem geladeira, não tem ventilação, etc. Os gêneros são armazenados em caixas de papelão e baldes plásticos.

No deslocamento da residência até à escola, o alimento preparado é levado em uma motocicleta, com exposição ao sol e a poeira. A merendeira informou que o município de Casa Nova não fornece o combustível para o deslocamento e ela tem que arcar com recursos próprios.

Por fim, a merenda é servida no mesmo espaço físico onde são ministradas as aulas.

 A photograph showing food storage in a residence. On the left, there's a blue plastic basin containing various items, including what looks like raw meat. Next to it is a cardboard box filled with packaged food items like bread and spreads. The storage is informal, using common household containers.	 A photograph of a small, single-story school building with a tiled roof and a white exterior. The building has a simple entrance with a set of steps leading up to it. A motorcycle is parked in front of the building on a dirt surface.
Foto 1 - Armazenamento de alimentos na residência da merendeira, em caixas de papelão e baldes. Casa Nova, Escola São José Localidade Pintadas – Data: 18 de outubro de 2017.	Foto 2 - Escola São José - não há espaço para armazenar, preparo distribuição da merenda escolar. Casa Nova, Escola São José Localidade Pintadas – Data: 18 de outubro de 2017.

2- Escola Santa Luzia – localidade Vereda dos Mascenos

O local de armazenamento dos alimentos está em péssimo estado de conservação. Pisos e paredes parcialmente danificados, alimentos armazenados de forma irregular em caixas de papelão e baldes, já que o local não possui prateleiras.



Foto 3 - Alimentos armazenados em caixas de papelão; paredes e piso parcialmente danificados, descascando, sem revestimentos, etc. Casa Nova, Escola Santa Luzia – localidade Vereda dos Mascenos – data: 18 de outubro de 2017

3- Escola Santa Rita – Localidade Sítio Baixa Verde

A merenda é preparada na residência da merendeira, sem qualquer adaptação do ambiente às normas do PNAE. Já na escola o local onde a merenda é distribuída não tem armário, prateleiras e o telhado está danificado, propiciando vazamentos de água da chuva, a entrada de pássaros, morcegos, etc.

A escola possui energia elétrica, mas não possui freezer/geladeira, não podendo receber gêneros alimentos refrigerados como carne moída, frango, polpa de frutas, etc.

	
Foto 4 - Telhado da cantina danificado, permitido a entrada de água da chuva, etc. Casa Nova, Escola Santa Rita – Localidade Sítio Baixa Verde. Data: 18 de outubro de 2017	Foto 5 - Rachaduras e sujeira nas paredes da cantina. A escola está em péssimo estado de conservação, refletindo na cantina. Casa Nova, Escola Santa Rita – Localidade Sítio Baixa Verde. Data: 18 de outubro de 2017

4- Escola Municipal João Barandi – localidade Angico Branco

A escola funciona em uma casa alugada sem nenhuma condição de armazenamento e preparo da merenda escolar. A escola/cantina é de alvenaria, não possui reboco nas paredes, não possui forro, nem armários, nem prateleiras para guardar os alimentos. Os alimentos são armazenados inadequadamente em caixas de papelão.

A comunidade onde a escola está localizada possui energia elétrica, mas a escola está às escuras. Segundo informações obtidas no local, a energia elétrica da escola foi cortada por falta de pagamento. Desta forma, a escola não pode receber nem preparar alimentos refrigerados como carne moída, frango, polpa de frutas, etc.



Foto 6- Escola sem reboco, sem forro, armazenamento de alimentos em caixa de papelão. Casa Nova, Escola Municipal João Barandi – localidade Angico Branco -Data: 18 de outubro de 2017.

O quadro abaixo trata resumidamente de outros problemas identificados.

Quadro – Problemas em escolas municipais de Casa Nova/BA

Nome da escola	Problemas identificados.
Escola Nossa Senhora Santana	Esporadicamente falta água; local de armazenamento dos alimentos com pouca ventilação; janelas sem tela de proteção contra entrada de insetos; Funcionários trabalhando sem luvas (não há estoque de toucas e luvas para utilização pelos funcionários da merenda).
Escola Alano Viana de Araújo	Cantina com fornecimento de água insuficiente para preparo da merenda. As merendeiras precisam buscar água fora do local de preparo. Local é pequeno; Mofo no teto da cantina; Janelas danificadas (despencada); Não possui telas de proteção das janelas.
Creche Tia Cotinha	Falta de tela de proteção nas janelas internas da cozinha e na dispensa de alimentos; Rachaduras na dispensa.
Escola Municipal Santana	Janelas sem tela de proteção contra entrada de insetos; mofo e infiltrações na cozinha.
Creche Criança Feliz – Localidade Santana do Sobrado	Falta d'água. No dia 17 de outubro de 2017, data da visita da CGU, a escola não cumpriu o cardápio estabelecido por falta d'água. Espaço insuficiente e inadequado para armazenar e preparo dos alimentos.

Nome da escola	Problemas identificados.
Escola José Hermenildo Santo – Povoado Santa Rita	Não possui água filtrada (água na escola por meio de caminhão pipa). A escola não possui geladeira, e alimentos como polpa de frutas, frango e carne moída ficam armazenadas na casa da merendeira no refrigerador, particular desta. Cano externo da cozinha danificado e exposto; Fezes de pássaros e morcegos sobre os gêneros alimentícios não perecíveis; rachadura nas paredes da cozinha, infiltrações na cozinha; Sem janelas (apenas combogó), sem tela de proteção.
Escola Municipal Luiz Viana Filho	Rachaduras nas paredes; Janela da cozinha sem tela de proteção; Falta de tela de proteção na área de armazenamento de alimentos.
Escola Joaquim Oliveira	Rachaduras no teto da cantina; infiltrações na cozinha.

Fonte: registro fotográfico das visitas às escolas municipais no período de 17 a 19 de outubro de 2017.

Os problemas de infraestrutura para preparação e armazenamento da merenda nas Escolas municipais de Casa Nova já foram objeto de apontamento da CGU, na 38ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos – Relatório de Fiscalização nº 38004, de 04 de março de 2013. Ou seja, passaram-se quase quatro anos da última fiscalização da CGU no município e os problemas estruturais ainda persistem.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2018 - Gabinete, de 12 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova apresentou a seguinte manifestação:

“(...)

É fato que existem escolas com estrutura inadequada. Esta gestão está tentando resolver aos poucos esta questão. Já neste exercício de 2018 vão ser nucleadas e fechadas muitas escolas, na tentativa de melhorar as condições existentes atualmente.

(...)

São estas as justificativas e manifestações que prestamos. Espera-se que sejam acatadas e declaradas regulares as ações da gestão”.

Análise do Controle Interno

O gestor confirmou que de fato existem escolas com estrutura inadequada, mas não fez nenhuma consideração específica sobre os problemas apontados nas instalações das escolas citadas no relatório.

O gestor informou, de forma geral, que muitas escolas serão “nucleadas” e fechadas.

Vale frisar, mais uma vez, que os problemas de infraestrutura para preparação e armazenamento da merenda nas escolas de Casa Nova já foram objeto de apontamento da CGU, em fiscalização realizada em 2013, e os problemas estruturais ainda persistem e foram identificados novamente na fiscalização realizada em 2017.

3. Conclusão

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

A análise do Pregão Presencial – PP nº 008/2017, revelou a existência de cláusulas restritivas que limitaram a competitividade e a participação de um maior número de empresas à licitação.

A licitação estabeleceu como critério de pagamento “refeições servidas” e os processos de pagamento foram instruídos com notas fiscais, discriminando o fornecimento de refeições, entretanto, na prática, a empresa contratada não fornecia refeições e sim gêneros alimentícios in natura que depois eram utilizados pelas merendeiras das escolas para o preparo das refeições.

Destaque-se também que, da análise da execução do Contrato nº 098/2017, decorrente do aludido pregão, foi identificado um superfaturamento de R\$ 660.585,80, dos quais R\$ 450.077,05 são oriundos do Pnae.

Verificou-se falhas na execução desse contrato, relativo ao descumprimento do cardápio, substituição de marcas de produtos e falhas no controle de recebimento dos alimentos.

Por fim, evidenciou-se que há escolas do Município com instalações inadequadas para o armazenamento e preparo da merenda escolar.

Ordem de Serviço: 201701890

Município/UF: Casa Nova/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CASA NOVA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.161.520,36

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 Casa Nova/BA, no período de abril de 2013 a julho de 2017, para execução do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Os trabalhos de fiscalização foram realizados no período de 11 a 15 de setembro de 2017, tendo como escopo a contratação e execução do serviço de transporte escolar do município, contratado por meio dos Pregões Presenciais – PP nº 009/2013 (Contrato nº 118/2013) e PP nº 009/2017 (Contrato nº 115/2017), com recursos no montante de R\$ 29.612.123,14 pagos entre abril/2013 e julho/2017, dos quais R\$ 2.161.520,36 foram 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

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. Contratação de empresa para a mera intermediação da prestação de serviços de transporte escolar, contrariando artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, gera prejuízo aos cofres públicos de R\$ 9.091.117,75 nos exercícios de 2013 a 2016.

Fato

Por meio da análise das informações relacionadas à execução do Contrato nº 118/2013, firmado entre a Prefeitura de Casa Nova/BA e a empresa WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, foi apurado um superfaturamento de R\$ 9.091.117,75 no período de 2013 a 2016, conforme será detalhado a seguir.

O referido contrato decorreu do Pregão Presencial nº 009/2013, e na sua avaliação foram identificados e analisados os pagamentos efetivamente realizados pela Prefeitura e os repasses

da WS Locação aos subcontratados, além realizadas entrevistas com 28 (30,4%) proprietários e/ou motoristas dos 92 roteiros previstos no contrato citado, para os exercícios de 2013 a 2016.

Com base nas entrevistas, observou-se que a execução de fato do contrato de prestação de serviço de transporte escolar e os seus maiores custos foram assumidos diretamente pelos subcontratados, sendo que a empresa WS Locação atuou no município como mera intermediadora dos referidos serviços.

Todos os entrevistados informaram que custearam as despesas com manutenções e o combustível, seja de forma direta ou indiretamente. Alguns proprietários (15 dos 28 entrevistados) de veículos subcontratados informaram que, para cumprir o acordo de subcontratação que mantinham com a WS, também subcontratavam e pagavam integralmente os custos de motorista para manter o veículo do contrato.

Para receberem os valores contratados, os proprietários e/ou motoristas entregavam ao final de cada mês uma planilha assinada com os dias trabalhados no escritório comercial da WS Locação em Casa Nova/BA. Eles recebiam somente pelos dias efetivamente trabalhados e quem efetuava a cobrança junto à Prefeitura era a própria empresa.

Conforme levantado nas entrevistas, o início dos subcontratos foi em 2013, sendo que a partir de 2014 ocorreram diversos atrasos nos pagamentos por parte da WS Locação. Todos os entrevistados relataram que ficaram sem receber por períodos de até 06 e 08 meses, porém a empresa voltava a quitar os valores atrasados. Ao final do contrato, em 2016, a grande maioria dos entrevistados, 22 (88%) dos 28, informou que ficou sem receber os valores executados de diárias de outubro/2016 e/ou novembro/2016, últimos do contrato que foi encerrado.

No que se refere aos subcontratos efetuados entre a WS e os proprietários/motoristas, a análise das cláusulas evidencia que de fato havia a transferência total da execução do serviço. Isso não somente em relação ao fato de que todos os roteiros eram subcontratados, mas também no que se refere aos respectivos custos e responsabilidades na execução do contrato pelos subcontratados, conforme se pode verificar dos trechos abaixo copiados, Cláusula Primeira, Cláusula Décima e Décima Primeira:

CLÁUSULA PRIMEIRA - O contratado compromete-se à prestação de serviço de transporte escolar, com VEÍCULO ESCOLAR , devidamente regularizado, em perfeitas condições de uso e trânsito, transportando os alunos com total segurança.

CLÁUSULA DÉCIMA- É de responsabilidade do contratado(a), a pessoa do condutor(a) do veículo, que deverá estar plenamente em dias com sua documentação tais como:

- a) Habilitação categoria “D”
- b) Curso de **condutores de escolares**
- c) Carteira profissional devidamente assinada de acordo com a **CLT**
- d) Recolhimentos de impostos como **FGTS, INSS, PIS, HORAS EXTRAS, INSALUBRIDADE, PERICULOSIDADE**, de acordo com a **CLT**.
- e) Ser maior de 21(vinte e um anos)
- f) Não ter cometido infração grave durante o ano em referência

Parágrafo único- Os itens acima elencados, deverão estar enquadrados de acordo ao **Código de trânsito Brasileiro, arts. 136 ao 139, e de acordo à Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 235-A ao 235-H.**

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA- A manutenção, licenciamento, multas se houver, combustível, motorista, vistoria, será de responsabilidade do **contratado(a)**.

Cláusulas dos subcontratos celebrados pela WS com os proprietários/motoristas.

Dessa forma, constatou-se que, para a execução do Contrato nº 118/2013 com a Prefeitura Municipal de Casa Nova, a empresa WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda. transferiu integralmente a execução do serviço de transporte escolar, por meio de fracionamento em diversos subcontratos com vários proprietários/motoristas de veículos, pessoas físicas, transferindo também todo o risco do negócio, não justificando, assim, o lucro obtido no período.

Em todo o período da contratação, a principal tarefa da empresa foi a de recolher as planilhas de execução por cada proprietário/motorista e elaborar medições para repassar a cobrança à prefeitura e efetuar o pagamento aos subcontratados, revelando-se como mera intermediadora, com risco nulo na execução.

Assim, da forma como foi executado o objeto da licitação no Contrato nº 118/2013, por meio da subcontratação integral dos serviços de transporte escolar do município de Casa Nova/BA, fica evidente o descumprimento dos artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

Até porque foi inserida uma previsão de subcontratação total no Edital (item, 1.5) da licitação de origem, em flagrante afronta aos citados dispositivos. Esse fato indica que a Prefeitura já cogitava tal possibilidade e, efetivamente, anuiu com a subcontratação integral, uma vez que a situação irregular perdurou por 4 anos, sem nenhuma providência por parte do Ente Público

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 Tribunal de Contas da União – 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.

Observe-se que, com base nesses pressupostos da Lei nº 8666/93, o TCU não tem considerado legal a subcontratação integral em serviços de transporte escolar, ficando claro que, nessa hipótese, 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, Acordão nº 4067/2015 – 1ª Câmara e Acordão nº 1129/2017 – 1ª Câmara, entre outros).

Ou seja, o entendimento do TCU é pela impossibilidade desse tipo de subcontratação total do objeto, conforme claramente descrito no trecho transscrito 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. Acórdão 1464/2014-Plenário, TC 034.039/2011-2, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 4.6.2014. ”

A WS Locação, portanto, por subcontratação integral do objeto, nos termos da jurisprudência do TCU, configura-se numa mera intermediadora dos serviços prestados, cujo custo da prática onera sensivelmente o contrato firmado com a Prefeitura. Tal contratação revela-se danosa à Administração Pública e, em consequência, à sociedade, por ser antieconômica e acarretar prejuízo significativo aos cofres públicos, pelo elevado custo de intermediação dos serviços de transporte escolar, considerado superfaturamento.

Diante disso, para cálculo do superfaturamento, buscou-se estabelecer o preço de referência para o serviço efetivamente prestado. Adotou-se o valor total pago aos subcontratados como custo direto, sobre o qual foi aplicado um percentual de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, com vistas à inclusão de despesas indiretas, de natureza administrativa e tributária, bem como a inserção de um percentual de lucro sobre a atividade. Este preço foi deduzido do valor pago à empresa contratada, sendo a diferença computada a título de superfaturamento.

Com base nos documentos de pagamentos de prestadores de serviço da WS, identificou-se os valores por exercício, entre 2013 e 2016, período no qual vigorou o contrato.

Como não foram obtidas informações da totalidade dos valores pagos aos subcontratados para todos os meses de cada ano avaliado, adotou-se como parâmetro para cálculo, a média da proporção entre o valor total pago aos mesmos nos meses disponíveis em cada ano, e o valor correspondente pago pela Prefeitura à WS pela prestação do serviço nos respectivos meses.

Em seguida, aplicou-se essa proporção sobre o valor total pago à WS naquele exercício, obtendo-se os valores totais pagos aos subcontratados. Com base nessa metodologia foi possível obter por extrapolação o valor total pago aos subcontratados em cada exercício.

A partir desses dados e informações foi apurado o superfaturamento e consequente prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme tabela a seguir.

Tabela – Apuração do superfaturamento no período de 2013 a 2016

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO				TOTAL (R\$)
	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)	
Pagamentos aos subcontratados (A) (*)	2.710.141,36	3.269.073,58	4.921.704,84	3.062.099,72	13.963.019,51
Bonificações e Despesas indiretas - BDI (B) (**)	524.126,96	632.221,49	951.831,60	592.193,84	2.700.373,89
Valor total operacional (C) = (A) + (B)	3.234.268,32	3.901.295,07	5.873.536,44	3.654.293,56	16.663.393,40
Valor bruto recebido pela WS da Prefeitura (D) (***)	4.769.848,80	6.178.549,07	8.957.502,81	5.848.610,47	25.754.511,15
Superfaturamento (E) = (D) - (C)	1.535.580,48	2.277.254,00	3.083.966,37	2.194.316,91	9.091.117,75
% SUPERFATURAMENTO	47,5%	58,4%	52,5%	60,0%	54,6%

Fonte: Documentos e informações da execução do contrato 118/2013 e do SIGA.

(*) Calculado com base nos comprovantes de meses completos no período do contrato.

(**) BDI – 19,34%, sendo 3% para Despesas Administrativas, 7,65% (ISS, PIS e Confins) e 7,0% de Lucro Bruto.

(***) Com base nos Processos de pagamento em confronto com os valores lançados no SIGA.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 19,34 % para as Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) foi com base na mesma metodologia utilizada na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que definiu 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 de 26,44% considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, aplicando-se a fórmula de BDI abaixo, presente na referida Nota Técnica.

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

Registre-se que, para efeito de cálculo de Despesas Administrativas no nosso caso, considerou-se que para executar os serviços contratados, a WS mantinha unicamente um pequeno imóvel alugado por R\$ 720,00 no município de Casa Nova, além de três funcionários sem registro trabalhista formal. Os custos administrativos levantados, incluindo todas as despesas, foi estimado na ordem de R\$ 7.000,00 mensais, considerando o aluguel, os salários e outras pequenas despesas, os quais resultou em um percentual de custo administrativo de no máximo 3% no período, o qual foi considerado para o cálculo do BDI.

Sobre o Lucro Bruto, definiu-se o percentual de 7,0% no cálculo. Tal valor foi estabelecido em função da atuação mínima da WS Locação na prestação do serviço de transporte escolar, como mera intermediadora de um serviço 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 7,65% de Tributos sobre Faturamento, em função do percentual de 4% de ISS cobrado pela Prefeitura de Casa Nova à contratada, ou seja, 1%

menor que os 5% utilizados na nota do STF. A adoção dos percentuais supracitados resultou em um BDI de 19,34%.

Ressalta-se, porém, que esse cálculo de BDI considera o efetivo recolhimento do ISS. No entanto, essa obrigação tributária deve ser efetivamente identificada pela Prefeitura. Assim, se o valor de ISS da empresa contratada não tiver sido recolhido, este fato deve ser levado em conta como um faturamento adicional, se não for devidamente cobrado pela Prefeitura Municipal de Casa Nova da empresa contratada no período avaliado.

Como base nessas premissas apresentadas e nos cálculos demonstrados na *Tabela – Apuração do superfaturamento no período de 2013 a 2016*, pôde-se verificar, portanto, que a Prefeitura de Casa Nova pagou à empresa WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda. o montante de R\$ 25.754.511,15 no período de 2013 a 2016, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 13.963.019,51, sendo o custo operacional de R\$ 16.663.393,40. Somando-se os quatro exercícios (2013 a 2016), o prejuízo calculado acumulado da Prefeitura atingiu o montante de R\$ 9.091.117,75, correspondente ao Superfaturamento.

Salienta-se que, do total de R\$ 25.754.511,15 pagos à empresa WS pela execução contratada dos serviços de transporte escolar no município de Casa Nova/BA, 58,4% desse montante, ou seja, R\$ 15.047.699,81, tiveram como fonte os recursos do Fundeb, e 8%, ou seja, R\$ 2.057.734,25, com recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar, PNATE. Considerando a proporcionalidade do superfaturamento apontado nos recursos dos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 5.311.706,76 pela utilização dos recursos do Fundeb e de R\$ 726.362,24, pela utilização de recursos do PNATE.

O valor do superfaturamento recebido pela empresa WS, além de ilegal, por que fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, correspondeu a 54,6% dos valores devidos pelos serviços prestados. Se fosse calculado com base nos mesmos parâmetros como lucro, o percentual calculado seria também excessivo para a realidade do mercado, na ordem de 65,4% de lucro. Enfim, os valores identificados e calculados como superfaturamento e/ou lucro nesse caso, caracterizam-se por serem extremamente exorbitantes tanto do ponto de vista absoluto como percentual.

Os fatos aqui identificados aliados às irregularidades, na licitação correspondente, revelam-se graves, especialmente pelo prejuízo causado à administração pública e, consequentemente, à sociedade pela precarização do serviço de transporte escolar municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao ofício nº 20989/2017/NAC3/BA-Regional/BA-CGU, o Ex Gestor do município de Casa Nova/BA se manifestou em 14 de dezembro de 2017, por meio de documento sem número, nos seguintes termos:

“Tal aspecto deve ser analisado com bastante cautela, haja vista que a empresa vencedora efetivamente prestou os serviços contratados, nos exatos moldes do contrato, obedecendo todos os requisitos. Entendemos que os critérios adotados pela empresa para a prestação do serviço (frota própria ou locada) não poderiam ser questionados pelo município, por entender que foge da nossa competência, nos cabendo fiscalizar se o serviço estava sendo efetivamente prestado como contratado, o que ocorreu regularmente.”

Análise do Controle Interno

A argumentação apresentada limitou-se à expressão de uma opinião sobre o registro da constatação, não sendo agregados documentos ou informações novas com consistência para repercutir alterações no texto original.

2.1.2. Contratação de empresa para a mera intermediação de prestação de serviços de transporte escolar, contrariando artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, gera prejuízo aos cofres públicos de R\$ 1.546.044,45 no período de janeiro a julho de 2017.

Fato

Por meio da análise das informações relacionadas à execução do Contrato nº 115/2017, firmado entre a Prefeitura de Casa Nova/BA e a empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, no valor de R\$ 7.366.000,00 em 2017, foi apurado, conforme será detalhado a seguir, um superfaturamento de R\$ 1.546.044,45 no período de janeiro a julho de 2017.

Na avaliação da execução do referido contrato, foram identificados e analisados os pagamentos efetivamente realizados pela Prefeitura e os pagamentos efetuados pela empresa contratada aos subcontratados. Considerou-se também para a formação de opinião informações colhidas em entrevistas com 28 (30,4%) proprietários e/ou motoristas dos 92 roteiros presentes no contrato anterior, que vigorou nos exercícios de 2013 a 2016.

No período de 2013 a 2016, a empresa contratada era a WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, sendo que a partir de 2017, por meio de nova licitação, o município contratou a empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31. Essa nova empresa passou a atuar no município de forma similar à anterior, como uma mera intermediadora dos referidos serviços de transporte escolar.

Conforme declaração de todos os motoristas entrevistados, os veículos/motoristas subcontratados para o período anterior teriam sido substituídos pela Locar em 2017, em razão de não terem apoiado o novo prefeito eleito. Os novos subcontratados seriam somente os alinhados durante a campanha eleitoral.

Com base nas entrevistas, observou-se que sempre foi praxe no município que a execução do contrato de prestação de serviço de transporte escolar e os seus maiores custos fossem assumidos indiretamente pelos subcontratados, sendo que a empresa contratada pela Prefeitura é mera intermediadora dos serviços.

A análise das cláusulas dos subcontratos efetuados entre a Locar e os proprietários/motoristas evidencia que de fato havia a transferência total da execução do serviço, não somente em relação ao fato de que todos os roteiros eram subcontratados, mas também no que se refere aos respectivos custos e responsabilidades na execução pelos subcontratados, conforme se pode verificar dos trechos abaixo copiados, Cláusulas Quinta, Sexta e Nona:

CLÁUSULA QUINTA – As despesas decorrentes do presente Contrato, com o seu registro no Cartório de Registros de Títulos e Documentos ficarão por conta da **LOCATÁRIA**.

CLÁUSULA SEXTA – Correrão por conta do **LOCADOR**, em face da locação ora avençada:

§1º - Todos os encargos tributários incidentes sobre a locação do veículo e encargos sociais e trabalhistas dos respectivos motorista, não cabendo à **LOCATÁRIA** qualquer ônus ou obrigação de pagamento ou recolhimento de tais obrigações da parte da mão de obra;

§2º - Não há entre as partes qualquer relação trabalhista ou de vínculo empregatício, nem responsabilidade solidária ou subsidiária, tendo em vista que a empresa **LOCATÁRIA** não é beneficiária dos serviços prestados, mas sim o município com utilização dos veículos para transporte de alunos.

§3º - As despesas de combustível, manutenção, assistência técnica e qualquer outra relacionada ao veículo são de exclusiva responsabilidade do **LOCADOR**.

§4º - todas as multas pecuniárias provenientes do não-pagamento ou atraso no pagamento de quantias sob sua responsabilidade;

§5º - todos os emolumentos devidos a órgão administrativo.

CLÁUSULA NONA – O **LOCADOR**, na impossibilidade de colocar o veículo diariamente à disposição da **LOCATÁRIA**, obriga-se, desde já, a substituir o veículo locado por outro de iguais características, para que os serviços a serem executados pelo referido, não venham a sofrer solução de continuidade, sem que isto acarrete qualquer ônus adicional à **LOCATÁRIA**.

Parágrafo único – Por cada dia de falta ao serviço, será descontado do valor da fatura mensal, o montante equivalente ao valor do faturamento que seria auferido no dia, levando-se em conta a quilometragem que será rodada.

Cláusulas dos subcontratos celebrados pela Locar com os proprietários/motoristas.

Dessa forma, constatou-se que, para a execução do Contrato nº 115/2017 com a Prefeitura Municipal de Casa Nova, a empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, transferiu integralmente a execução do serviço de transporte escolar, por meio de fracionamento em diversos subcontratos com vários proprietários/motoristas de veículos, pessoas físicas, transferindo também todo o risco do negócio, não justificando, assim, o lucro obtido no período.

Em todo o período da contratação, a principal tarefa da empresa foi a de recolher as planilhas de execução por cada proprietário/motorista e elaborar medições para repassar a cobrança à prefeitura e efetuar o pagamento aos subcontratados, revelando-se como mera intermediadora, com risco nulo na execução.

Diante de tais fatos, observa-se que, da forma como foi executado o objeto da licitação no Contrato nº 115/2017, por meio da subcontratação integral dos serviços de transporte escolar do município de Casa Nova/BA, 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 Tribunal de Contas da União – 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 da Lei nº 8666/93, o TCU não tem considerado 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, Acordão nº 4067/2015 – 1ª Câmara e Acordão nº 1129/2017 – 1ª Câmara, entre outros).

Ou seja, o entendimento do TCU é pela impossibilidade desse tipo de subcontratação total do objeto, conforme claramente descrito no trecho transscrito 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.”

A Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, portanto, por subcontratação integral do objeto, nos termos da jurisprudência do TCU, configura-se numa empresa meramente intermediadora dos serviços prestados, cujo custo da intermediação onera sensivelmente o contrato firmado com a Prefeitura, o qual revelou-se bastante danoso à Administração Pública e, em consequência à sociedade, por ser antieconômico, e ter acarretado prejuízo significativo aos cofres públicos, pelo pagamento de um elevado custo de intermediação dos serviços de transporte escolar, considerado superfaturamento.

Diante disso, para cálculo do superfaturamento, buscou-se estabelecer o preço de referência para o serviço efetivamente prestado. Para tanto, adotou-se o valor total pago aos subcontratados como custo direto, sobre o qual foi aplicado um percentual de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, com vistas à inclusão de despesas indiretas, de natureza administrativa e tributária, bem como a inserção de um percentual de lucro sobre a atividade. Este preço foi então deduzido do valor pago à empresa contratada, sendo a diferença computada a título de superfaturamento.

Com base nos documentos referentes aos pagamentos de prestadores de serviço da Locar, identificou-se os pagamentos aos subcontratados entre janeiro a julho de 2017. Entretanto, como não foram obtidas informações referentes aos meses de março e abril de 2017, adotou-se como parâmetro para cálculo desses meses, a média da proporção entre o valor total pago aos mesmos nos meses de maio, junho e julho do ano, e o valor correspondente pago pela Prefeitura à Locar pela prestação do serviço nos respectivos meses. Em seguida, aplicou-se essa proporção sobre o valor total pago à Locar nos respectivos meses, obtendo-se os valores totais pagos aos subcontratados nos meses ausentes. Com base nessa metodologia foi possível obter por extração o valor total pago aos subcontratados em cada exercício.

A partir desses dados e informações foi apurado o superfaturamento e consequente prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme tabela a seguir.

Tabela – Apuração do superfaturamento no período de janeiro a julho de 2017

DESCRIÇÃO	VALOR TOTAL (R\$)
-----------	-------------------

	Janeiro a julho/2017
Pagamentos aos subcontratados (A) (*)	1.936.968,18
Bonificações e Despesas indiretas - BDI (B) (**)	374.599,37
Valor total operacional (C) = (A) + (B)	2.311.567,54
Valor bruto recebido pela Locar da Prefeitura (D) (***)	3.857.611,99
Superfaturamento (E) = (D) - (C)	1.546.044,45
% SUPERFATURAMENTO	66,9%

Fonte: Documentos e informações da execução do contrato 115/2017 e do SIGA.

(*) Calculado com base nos comprovantes de meses completos no período do contrato.

(**) BDI – 19,34%, sendo 3% para Despesas Administrativas, 7,65 (ISS, Pis e Confins) e 7,0% de Lucro Bruto.

(***) Com base nos Processos de pagamento em confronto com os valores lançados no SIGA.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 19,34 % para as Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) foi com base na mesma metodologia utilizada na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que definiu 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 de 26,44% considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, aplicando-se a fórmula de BDI abaixo, presente na referida Nota Técnica.

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

Registre-se que, para efeito de cálculo de Despesas Administrativas nesse caso, considerou-se que, para executar os serviços contratados, a Locar mantinha unicamente um pequeno imóvel alugado por R\$ 1.200,00 no município de Casa Nova, além de três funcionários sem registro trabalhistico formal. Os custos administrativos levantados, incluindo todas as despesas, foi estimado na ordem de R\$ 11.100,00 mensais, considerando o aluguel, os salários e outras pequenas despesas, os quais resultou em um percentual de custo administrativo de no máximo 3% no período, o qual foi considerado para o cálculo do BDI.

Sobre o Lucro Bruto, definiu-se o percentual de 7,0% no cálculo. Tal valor foi estabelecido em função da atuação mínima da Locar Locação na prestação do serviço de transporte escolar, como mera intermediadora de um serviço 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 7,65% de Tributos sobre Faturamento, em função do percentual de 4% de ISS cobrado pela Prefeitura de Casa Nova à contratada, ou seja, 1% menor que os 5% utilizados na nota do STF. A adoção dos percentuais supracitados resultou em um BDI de 19,34%.

Ressalta-se, porém, que esse cálculo de BDI considera o efetivo recolhimento do ISS. No entanto, essa obrigação tributária deve ser efetivamente identificada pela Prefeitura. Assim, se o valor de ISS da empresa contratada não tiver sido recolhido, este fato deve ser levado em conta como um faturamento adicional, se não for devidamente cobrado pela Prefeitura Municipal de Casa Nova da empresa contratada no período.

Como base nessas premissas apresentadas, pôde-se verificar, portanto, que a Prefeitura de Casa Nova pagou à empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, o montante de R\$ 3.857.611,99 no período de janeiro a julho de 2017, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 1.936.968,18. Somando-se os meses avaliados de 2017, o prejuízo já acumulado da Prefeitura atingiu o montante de R\$ 1.546.044,45, correspondente ao Superfaturamento.

Salienta-se que, do total de R\$ 3.857.611,99 pagos à empresa Locar pela execução contratada dos serviços de transporte escolar no município de Casa Nova/BA, 87,2% desse montante, ou seja, R\$ 3.363.825,88, tiveram como fonte os recursos do Fundeb, e 2,7%, ou seja, R\$ 103.786,11, utilizou recursos do PNATE. Considerando a proporcionalidade do superfaturamento apontado nos recursos dos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 1.348.146,04 pela utilização dos recursos do Fundeb e de R\$ 41.595,15, pela utilização de recursos do PNATE.

O valor do superfaturamento recebido pela empresa Locar, além de ilegal, por que fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, correspondeu a 66,9% dos valores devidos pelos serviços prestados. Se fosse calculado com base nos mesmos parâmetros como lucro, o percentual calculado seria também excessivo para a realidade do mercado, na ordem de 78,6% de lucro. Enfim, os valores identificados e calculados como superfaturamento e/ou lucro nesse caso, caracterizam-se por serem extremamente exorbitantes tanto do ponto de vista absoluto como percentual.

Os fatos aqui identificados revelam-se graves, especialmente pelo prejuízo causado à administração pública e, consequentemente, à sociedade pela precarização do serviço de transporte escolar municipal. Além disso, observe-se que a irregularidade apontada, continuará a ocorrer ao longo de 2017 e enquanto o contrato for executado nas mesmas bases evidenciadas neste relatório, caracterizada pela intermediação integral e superfaturamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2018, de 12 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Neste item, analisando as informações contidas na execução do Contrato N.º 115/2017, pactuado entre a Prefeitura de Casa Nova e a empresa Locar- Olegário Pereira Júnior – EIRELE, informa a auditoria, que supostamente teria havido um superfaturamento da ordem de R\$ 1.546.044,45, no período compreendido ao início da execução do contrato até julho de 2017, em face de que segundo sua ótica, seria referida empresa uma mera intermediária dos referidos serviços de transporte escolar, já que ainda segundo o mesmo ponto de vista não haveria gestão do contrato pois que houve a transferência total da execução do serviço.

Tal afirmação não pode prosperar, muito embora se verifique que pode ter havido pequenas falhas na execução do contrato, as mesmas não passam de falhas de caráter formal, que não afetaram a execução dos serviços.

A empresa contratada para execução do serviço detinha a total gestão do contrato, nos moldes como estabelecido no mesmo, muito embora, não pudesse realizar a subcontratação total dos veículos necessários à fiel execução do mesmo, que tinha como objetivo, o transporte dos

alunos da rede municipal de ensino, para as diversas escolas situadas no território do município, que é por demais vasto.

E assim não poderia, porque o contrato, que previa a execução dos serviços de transporte de estudantes para o exercício de 2017, em sua Cláusula Quinta – Da cessão, transferências ou subcontratação, expressamente dita que:

“o presente contrato não poderá ser objeto de cessão, transferência ou subcontratação, no todo ou em parte, sem prévia e expressa autorização do CONTRATANTE, sob pena de imediata caducidade.”

Ademais, a empresa também estava obrigada contratualmente no tocante a vários aspectos, em especial com base nas determinações contidas na Cláusula Segunda, a saber:

- a) disponibilizar o serviço descrito na Cláusula Primeira,
- b) assegurar a boa qualidade do serviço,
- c) assumir inteira responsabilidade civil e administrativa por danos e prejuízos causados por descumprimento, omissões ou desvios de qualidade técnica do objeto deste contrato.
- d) não transferir ou ceder o contrato a terceiros, no todo ou em partes, sem o prévio consentimento da CONTRATANTE,
- j) as despesas com combustíveis, motorista e manutenção dos veículos serão de responsabilidade da empresa,
- l) os veículos deverão estar com a documentação em dia e os condutores devidamente habilitados, e ainda “parágrafo primeiro: Ficará a cargo da CONTATADA , todas as despesas e custos decorrentes da execução do contrato, bem como dos tributos, obrigações trabalhistas e sociais, seguros e todos os demais custos direitos e indiretos, necessários à execução do objeto de contrato”.

É certo que a referida empresa deixou de cumprir várias das obrigações previstas contratualmente, tendo por conta disto inclusive, em várias ocasiões, **recebido notificações para solucionar o descumprimento de várias de suas obrigações**.

À mesma, deverão ser aplicadas multas, por força do descumprimento contratual, além do que poderá sofrer glosa de valores dos quais ainda é credora do Município, em valores bem significativos, já que o Município ainda não liquidou pagamentos de alguns serviços executados.

Tudo será apurado minuciosamente, com a devida cautela, para que se possa fazer justiça, em especial, para com os subcontratados, que pelo visto, também estão sem receber os valores totais que lhes são devidos pela contratada.

Deste modo, antes de realizar qualquer pagamento ainda devido à referida empresa, os setores apropriados do Município, irão averiguar tais aspectos, oportunizar defesa a contratada, e ao final, se for o caso, aplicar as penalidades previstas na Cláusula Décima do Contrato, em especial a que prevista na alínea “b3”, que prevê multa de 30% (trinta por cento) do valor do contrato, por conta de descumprimento das normas previstas no edital e no contrato, podendo ainda ser dobrada em casos de reincidência.

Como se vê, o município não se furtou, tampouco furtará ao seu dever de apurar todas as ocorrências do contrato, e de acordo com a lei 8666/93, aplicar ao contratado todas as penalidades cabíveis, nas quais ele tenha incorrido.

Todo o rito de cobrança das multas está previsto na referida Cláusula contratual, existindo previsão de serem deduzidas do valor devido, que como dito, existe e é em valor bastante considerável, apto a extirpar todo e qualquer suposto prejuízo aos cofres públicos.

O município manterá informado essa CGU de todos os passos que serão tomados em relação ao assunto, de forma que essa controladoria terá de forma atualizada todas as informações aqui referidas. Insta dizer ainda que a posição do TCU nesse caso é permitir a subcontratação parcial dos serviços, muito embora entenda que se prejuízo houve nesse caso, deverá ser instaurada TCE para apurar os danos.

Nesse sentido, o município seguirá a risca a orientação da corte de contas, e se verificado prejuízo ao erário, quantificará, apontará os responsáveis e instaurará a respectiva TCE.

Esse é o posicionamento do TCU (ACÓRDÃO Nº 2093/2012 – TCU – Plenário):

9.8.9.3. não permita a subcontratação integral dos serviços, permitindo-se tão somente a subcontratação parcial quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.9. determinar à Secex/CE que monitore todas as determinações contidas neste Acórdão e que, em relação à determinação contida no item 9.7 supra, caso se confirme a ocorrência de dano ao erário, pugne pela instauração de uma tomada de contas especial ou mesmo pela conversão de representação autuada por cópia destes autos em uma TCE, caso o FNDE não tenha instaurado procedimento nesse sentido;

Solução idêntica foi adotada pelo TCU no ACÓRDÃO Nº 2917/2012 – TCU – Plenário:

9.8.1. adote providências no sentido de examinar, se ainda não o fez, a prestação de contas do exercício de 2009, relativa aos repasses automáticos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE transferidos ao Município de Marco/CE, com a devida consideração das irregularidades apontadas neste processo, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial, que deverá ser remetida ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, informando, no mesmo prazo, a este Tribunal, as providências adotadas;

9.8.2. encaminhe orientação aos municípios que recebem recursos federais para contratação de transporte escolar no sentido de que observem o disposto no art. 30, II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a fim de evitar a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar como meras intermediárias de tais serviços;

A subcontratação total do objeto, somente no decorrer da execução do objeto foi constatada, tendo o Município na ocasião iniciado procedimento pra proceder com a rescisão contratual.

Entretanto, usando do bom senso, e pensando no transtorno que tal atitude acarretaria, em especial no imenso prejuízo que teria o alunado e toda a rede municipal de ensino, que certamente deixaria de funcionar por um longo tempo, até que fossem ultimados preparativos para realização de nova contratação de nova empresa ou mesmo de diversas empresas ou contratados individuais, resolveu manter o mesmo durante o restante do exercício de 2017, mas desde a constatação, ficou decidido que melhor opção era de que em 2018 e exercícios seguintes, seriam feitas novas contratações.

E assim está sendo feito. Para o exercício de 2018, já que o contrato está encerrado, pois que o objeto pactuado, conforme Cláusula Primeira, era o transporte de estudantes no exercício de 2017, já está sendo preparado novo edital com novo modelo contratual.

Nesta primeira quinzena de 2018, será divulgado novo Edital para operacionalizar o serviço de transporte de estudantes da rede municipal, que terá julgamento com base no menor valor apresentado para cada item/rota, e onde não mais se permitirá contratação da gestão total do objeto, por uma única empresa.

Buscar-se-á no novo modelo, contratar microempresas, micro empreendedores individuais ou pessoas físicas, que somente poderão operar uma única rota/item, conforme determinação editalícia.

Ademais se tomarão como parâmetro, os valores e cotações do serviço, nas bases pelas quais vários subcontratados recebem pela locação pretendida na região, buscando inclusive considerável economia neste tipo de gasto.

Entretanto e mesmo assim, mesmo sabendo que existiram falhas na execução do serviço, estando o mesmo vencido, haverá de reconhecer que a contratada detinha a total gestão do serviço, pois que era de sua responsabilidade todas as previsões obrigacionais previstas contratualmente.

Tanto é assim, por exemplo, que diferentemente do que afirmado no relatório, a empresa supervisionava e coordenava todo o serviço de transporte, fazendo regularmente vistorias nos veículos, determinando execução dos serviços necessários nos mesmos, providenciando abastecimentos, fornecendo combustíveis, adquirindo peças, realizando adiantamentos de numerários solicitados, instalando nos veículos GPS.

Além disto respondia e responde civilmente por quaisquer danos que causasse ao serviço ou a terceiros, e ainda era a responsável e pagava os impostos aplicáveis à espécie, realizando ainda os pagamentos aos contratados, sejam motoristas, auxiliares, mecânicos ou funcionários administrativos, sejam os que ficavam no escritório da empresa em Casa Nova, e os que realizavam trabalho minucioso e detalhado na sede da empresa, em especial no monitoramento de todos os veículos, em face da colocação nos mesmos, de GPS, que possibilitavam o acompanhamento em tempo real, da execução do serviço.

Para comprovar o que afirmado acima, de que sem sobra de dúvida a contratada mesmo que com falhas era a responsável da gestão do contrato e que não era uma simples intermediária de prestação de serviços, pois que o fazia diretamente, já que sobre o mesmo detinha todo o comando e responsabilidade, anexamos alguns documentos, que foram disponibilizados pela empresa para remessa a essa CGU.

Assim seguem em anexo, cópias de todos os documentos relativos às vistorias periodicamente realizadas pela empresa nos veículos, demonstrando o cuidado que a mesma detinha para que as falhas e necessidades dos veículos fossem sempre sanadas. Registre-se que as mesmas foram feitas em várias épocas do exercício.

No referido documento, individualmente, para cada um dos veículos utilizados no serviço de transporte de estudantes, em todas as rotas, estão registrados o Número da Placa do Veículo, o ano de fabricação, o modelo, a marca, a data da vistoria, e a marcação quanto às falhas detectadas, que eram em seguida, devidamente consertadas e providenciadas.

Ao final, em quadro apropriado, eram descritas as mais importantes observações sobre problemas detectados no veículo ou mesmo com os condutores, para a seguir, serem as mesmas devidamente sanadas. Cada um deles está assinado pelo condutor do veículo, estando anexada ainda o documento do mesmo.

Foram anexadas 77 (setenta e sete) fichas de vistoria, para exemplificar o que argumentado. Em arquivo em separado, também segue anexado, um Resumo da Segunda Inspeção Veicular Escolar realizada pela empresa nos veículos.

Seguem também em anexo, servindo de exemplo, para também comprovar a execução plena do contrato, cópias impressas, retiradas a partir do Sistema mantido pela empresa, com vistas ao acompanhamento em tempo real, dia a dia, de todos os veículos a serviço do objeto do contato.

Em razão da colocação de aparelhos de GPS, a empresa contratou serviços para fins de ter o total controle da movimentação de todos os veículos, enquanto ocorriam suas movimentações, por todas as rotas para quais os veículos eram designados.

Deste modo, por meio de senha e via internet, tinha total acesso à movimentação de todos os veículos, e assim, controlava sempre que necessário, todos os deslocamentos, pontos de parada, horários de início e final de percurso, quebra de veículo por meio de alerta apropriado, para fins de substituição por outro de igual categoria, para que o trajeto fosse fielmente cumprido, além de controlar diversos outros aspectos da execução do serviço.

Nos citados documentos, que refletem um determinado dia da execução do serviço por diversos veículos postos à disposição do transporte de estudantes, está registrada a rota, as paradas, intervalos de movimento, início da rota, final da mesma, o número da placa do veículo, o dia e horário, a quantidade de quilômetros rodados, o mapa do município, as estadas utilizadas, a velocidade média do veículo, etc. Seguem como exemplo, 53 (cinquenta e três) relatórios diários de alguns veículos executores do serviço.

O Município, por meio da Secretaria de Educação, como não poderia deixar de ser fez sempre a parte que era de sua responsabilidade, exigindo melhorias, fazendo vistorias, colhendo informações dos usuários e em especial, exercendo por meio de prepostos a fiscalização da plena execução do serviço.

Em especial registrava diariamente, em documento intitulado “**FICHA DIÁRIA DOS MOTORISTAS**”, para onde havia deslocamento de todas as escolas destino dos veículos, a execução do serviço.

No referido documento ficava registrado, o Nome do condutor do veículo, o número da placa do veículo, o dia/mês/ano da execução, o tipo da habilitação do motorista, o ponto de partida, o destino, o horário da saída, o horário da chegada, o turno, a quilometragem da rota, a quantidade de alunos transportados, além de conter ainda, a assinatura do profissional motorista encarregado na condução do veículo, e do gestor/fiscal do Município/Secretaria de Educação, além de haver ainda anotação da quantidade de dias em que o serviço foi executado.

Com base neste documento, elaborado e feito pela fiscalização, se conferia o quanto devido à empresa em cada rota, em confronto com os boletins e Nota Fiscal apresentada para recebimento do valor devido mensalmente. Por meio do mesmo, anotava-se e fazia-se o registro das faltas, das substituições de veículos e de motoristas, além de outras anotações se e quando necessárias. As referidas mensalmente, eram remetidas para a Secretaria para fins de conferência e arquivamento.

Em anexo, seguem todas as fichas de controle de todas as rotas de serviço de transporte de alunos para todas as escolas do município.

Desde modo, como dito, mesmo havendo falhas na execução do serviço, não há eu se falar em superfaturamento ou em não gestão da frota ou do serviço, pois que fica comprovado definitivamente que a empresa não era como alhures afirmado, mera intermediária dos serviços, pois que os executava, coordenava e supervisionava, além de realizar todas as obrigações contidas em contrato, inclusive, recolhendo ao fisco, mensalmente, todos os impostos devidos sobre o total da fatura mensal.

E por ser assim, não há que se falar em valores superfaturados a execução do referido serviço de transporte de estudantes.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, a Prefeitura reconhece que o próprio contrato por ela firmado com a Locar vedava a subcontratação.

Asseverou ainda que a subcontratação total foi constatada no decorrer da execução e o Município teria iniciado o procedimento de rescisão contratual. No entanto, não teria tomado providências em razão do suposto prejuízo ao alunado, já que o serviço de transporte “certamente deixaria de funcionar por um longo período, até que fossem ultimados preparativos para realização de nova contratação”.

Não se acolhe tal justificativa para a inação do Ente Público. Primeiro porque a Prefeitura não juntou qualquer documentação probatória dos trâmites iniciais do alegado procedimento. Ademais, poderiam ser firmados contratos emergenciais diretamente com os efetivos prestadores do serviço, conforme permissão do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

Nesse particular, considera-se bastante salutar a proposta mencionada de não aditamento do Contrato nº 115/2017 e implementação de um novo modelo de contratação do transporte, com base nas diretrizes de:

“menor valor apresentado para cada item/rota, e onde não mais se permitirá contratação da gestão total do objeto, por uma única empresa”;

“contratar microempresas, micro empreendedores individuais ou pessoas físicas, que somente poderão operar uma única rota/item, conforme determinação editalícia” e

“como parâmetro, os valores e cotações do serviço, nas bases pelas quais vários subcontratados recebem pela locação pretendida na região, buscando inclusive considerável economia neste tipo de gasto”.

Para isso, o procedimento jurídica e tecnicamente mais adequado é o sistema de credenciamento, por meio de edital de chamamento público com ampla divulgação, sendo realizado sorteio público entre os interessados credenciados, caso sejam eles em número maior que o de rotas.

No que toca à questão do superfaturamento, aduz a Prefeitura que este não teria ocorrido pelo fato de a empresa ter a gestão do serviço, já que “supervisionava e coordenava todo o serviço de transporte, fazendo regularmente vistorias nos veículos, determinando execução dos serviços necessários nos mesmos, providenciando abastecimentos, fornecendo combustíveis, adquirindo peças, realizando adiantamentos de numerários solicitados, instalando nos veículos GPS”.

Em verdade, o material probatório evidencia a ocorrência da subcontratação integral do serviço aos prestadores, uma vez que a empresa não alocava um único veículo de sua propriedade no transporte em Casa Nova, tampouco detinha algum motorista empregado. Ao contrário, os contratos firmados entre a empresa e os reais prestadores comprovam que todo o custo e risco corria por conta destes.

A Cláusula Sexta desses subcontratos, transcrita no campo “fato”, deixa evidente a condição da empresa como essencialmente de intermediação, sendo de inteira responsabilidade dos prestadores:

- a) todos os encargos tributários incidentes sobre a locação e os relativos às obrigações trabalhistas;
- b) as despesas com combustíveis, manutenção (material e mão de obra), assistência técnica e qualquer outra relacionada ao veículo e ainda
- c) obrigação de providenciar a substituição do veículo por outro, caso houvesse alguma impossibilidade, arcando com tais custos e obrigando-se a não dar solução de continuidade ao serviço.

Desse modo, não há como prosperar o alegado pela Prefeitura em que a Locar estaria custeando combustíveis e peças. Pode até ter havido algum adiantamento de numerário esporádico, mas isso não retira a responsabilidade dos prestadores com o ônus final de tais despesas.

Sobre o pagamento de impostos e vistorias, tais custos já estão contemplados no percentual de despesas administrativas.

Já em relação às “fichas diárias dos motoristas”, tratam-se de controles de frequência da prestação do serviço feito pela Secretaria de Educação para fins de checagem do pagamento a ser efetuado, não tendo relação com a constatação aqui discutida.

Assim, considerando a irregularidade da subcontratação integral do serviço; a realidade fática dessa subcontratação com transferência de todo o risco do negócio aos subcontratados e a adoção de fórmula com parâmetros razoáveis de despesas administrativas, tributárias e de lucro para a atividade de intermediação, resta evidenciado o superfaturamento apontado de R\$ 1.546.044,45 no período de janeiro a julho de 2017, que representou 66,9% do total pago.

2.1.3. Movimentação financeira irregular e falta de comprovação da aplicação de recursos do recursos do PNATE nos exercícios 2015 e 2016, no valor de R\$ 337.789,55.

Fato

A Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA procedeu movimentação irregular de recursos financeiros do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE, ao transferir valores da conta específica do programa para outras contas de recursos próprios do município, contrariando disposições gerais da Resolução/CD/FNDE nº 11, de 17 de março de 2011.

O referido normativo estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do PNATE, determinando no artigo 7º que os valores atribuídos ao programa devem ser creditados, mantidos e geridos em conta corrente específica, a serem abertas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em bancos oficiais indicados.

Acrescenta ainda no parágrafo 8º do mesmo artigo que os saques de recursos da conta somente serão permitidos para pagamento das despesas previstas legalmente ou para investimento em aplicação financeira, devendo a movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, Transferência Eletrônica de Disponibilidade (TED) ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil em que fique identificada a destinação e, no caso de pagamento, o credor.

Contrariando essas prerrogativas, a Prefeitura promoveu indevidamente a retirada de recursos do PNATE mediante lançamentos de débitos (transferências on line ou TED's) na conta específica ao longo dos exercícios 2015 e 2016, tendo como destinação contas correntes de titularidade própria, num montante de R\$ 792.421,55.

No exercício 2015, foram feitas cinco transferências eletrônicas a débito da conta do PNATE que alcançaram o valor de R\$ 227.632,00, como detalhado abaixo.

Quadro – Transferências indevidas da conta do PNATE no exercício 2015

Data	Histórico	C/C Destino	Valor (R\$)
23.04.2015	TED	24.100-8 Educação 25%	55.000,00
12.06.2015	TED	27.269-8 ICMS	52.000,00
06.10.2015	TED	19.049-7 FPM	52.000,00
06.11.2015	TED	26136- FUNDEB 40%	53.000,00
30.12.2015	TED	22258- Não identificada	15.632,00
Total identificado (R\$)			227.632,00

Fonte: Extratos bancários da conta corrente específica do PNATE.

A não identificação de lançamentos de retorno a crédito da conta evidencia não somente movimentação financeira irregular como também desvio de finalidade na aplicação dos recursos do programa no montante apurado.

Na verificação da movimentação financeira do exercício 2016, por sua vez, observou-se a ocorrência de lançamentos de entrada e de saída na conta do PNATE, com a diferença entre eles resultando num passivo financeiro da ordem de R\$ 110.157,55, valor para o qual não se tem nenhuma comprovação da efetiva aplicação na finalidade do programa, como demonstrado nos quadros seguintes.

Quadro – Transferências indevidas (débitos) da conta do PNATE no exercício 2016

Data	Histórico	C/C Destino	Valor (R\$)
28.01.2016	Transferência on line	27.755- Não identificada	15.632,00
28.01.2016	Transferência on line	27269-8 ICMS	90.000,00
11.02.2016	Transferência on line	22258- Não identificada	15.632,00
15.03.2016	Transferência on line	19.050- Não identificada	525,55
27.04.2016	Transferência on line	26136- FUNDEB 40%	160.000,00
27.04.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	30.000,00
05.05.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	100.000,00
10.08.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	115.000,00
09.09.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	38.000,00
Total identificado (R\$)			564.789,55

Fonte: Extratos bancários da conta corrente específica do PNATE.

Quadro – Lançamentos de devolução (créditos) à conta do PNATE no exercício 2016

Data	Histórico	C/C Origem	Valor (R\$)
10.05.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	100.000,00
24.08.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	115.000,00
24.08.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	123.632,00
24.08.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	115.000,00
22.11.2016	Transferência on line	27.269-8 ICMS	1.000,00
Total identificado (R\$)			454.632,00

Fonte: Extratos bancários da conta corrente específica do PNATE.

As premissas básicas da obrigatoriedade de conservação dos valores correspondentes ao programa numa única conta bancária são direcionadas para proporcionar maior controle e fiscalização, garantir a aplicação dos recursos em conformidade com os objetivos finalísticos da execução do PNATE, bem como evitar duplicidade de pagamentos ou desvio de finalidade na sua utilização.

A boa e regular aplicação de recursos públicos somente é alcançada quando atendidos, cumulativamente, os requisitos fundamentais de apresentação de documentação relativa à execução do objeto e ao pagamento do débito correspondente ao credor, condições desatendidas nos casos relacionados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao ofício nº 20989/2017NAC3/BA-Regional/BA-CGU, o Ex Gestor do município de Casa Nova/BA se manifestou em 14 de dezembro de 2017, por meio de documento sem número, nos seguintes termos:

“Com relação a este item, esclarecemos que tais contas foram devidamente prestadas, as quais pedimos a sua juntada na íntegra, o que certamente após a análise completa da prestação de contas, será verificado que não houve movimentações ilegais. Portanto, em relação a este aspecto, nos reservamos a enviar a prestação de contas para uma melhor análise desta CGU.”

Análise do Controle Interno

A construção do registro da constatação se baseou exclusivamente na análise dos extratos bancários da conta específica do PNATE do período de 2015 e 2016, documentação considerada completa e definitiva para a emissão da opinião, razão pela qual consideramos a remessa da prestação de contas do programa como irrelevante para qualquer alteração no texto original.

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. Simulação de competição no Pregão Presencial nº 009/2013, para contratação de serviços de transporte escolar municipal.

Fato

A Prefeitura de Casa Nova/BA realizou o Pregão Presencial – PP nº 009/2013, visando à contratação de empresa para locação de veículos para transporte escolar de alunos da rede municipal, com vigência definida (item 6.1 do edital) a partir da data da assinatura do contrato até o dia 06 de março de 2014.

O referido processo foi disponibilizado à equipe de fiscalização da CGU por meio de um arquivo magnético em formato PDF, contendo 206 folhas sequencialmente numeradas e rubricadas.

A autorização da despesa foi concedida pelo Prefeito no dia 21 de janeiro de 2013 e o certame foi aberto em 18 de fevereiro de 2013, considerada a data da publicação do aviso do edital, com a licitação sendo definida como do tipo “Menor preço por item”.

A dotação orçamentária da contratação envolveu recursos financeiros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e outros próprios da educação.

Na especificação do objeto foram estabelecidos 82 roteiros de transporte escolar, com indicações da quilometragem diária e do valor correspondente, sendo estimado como custo total da contratação o montante de R\$ 9.145.682,43 (fls. 056 a 065), considerada nessa avaliação uma execução mensal de vinte dias letivos para um período de dez meses de vigência.

O processo contou com a participação das empresas WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, e MG Comercial de Móveis Equipamentos e Serviços Ltda. (atual TL Comercial Locações e Serviços Ltda.), CNPJ nº 07.647.128/0001-90, ambas originárias do município de Alagoinhas/BA.

A sessão de julgamento foi realizada no dia 04 de março de 2013, às 16h00min, e a WS Locação foi declarada vencedora com proposta global no valor de R\$ 7.771.360,00.

Cabe acrescentar que a sessão de julgamento do PP nº 008/2013, licitação realizada pela Prefeitura de Casa Nova cujo objeto era contratação de empresa para locação de veículos para compor a frota municipal, e vencida pela MG Comercial (proposta contratada no valor de R\$ 5.661.500,00), também foi agendada para o mesmo dia, no horário das 14h00min.

A análise documental do PP nº 009/2013 e de aspectos relacionados aos quadros societários das empresas envolvidas revelou falhas no processo licitatório, bem como evidências de conluio entre as licitantes e de uma competição forjada no certame, sem que houvesse de fato disputa de preços legítima.

a) Ausência de indicação dos critérios usados para definição do custo estimado dos roteiros de transporte escolar e do custo global da contratação.

Em relação ao custo estimado do certame, não há indicação do critério técnico adotado para seu alcance ou de sua forma de obtenção, muito menos anexação de cotações prévias, orçamentos ou pesquisas de preços que justificassem os valores apontados como referência inicial.

Embora essa limitação comprometa naturalmente a elaboração de qualquer orçamento, houve a apresentação de propostas de preços sem qualquer anotação de dificuldade por parte dos dois licitantes concorrentes, e com valores propostos bastante próximos ao custo estimado e entre os próprios concorrentes.

b) Publicidade restrita e divulgação incompleta do aviso da licitação.

O artigo 4º, inciso II da Lei Federal nº 10520, de 17 de julho de 2002, normativo que instituiu a licitação na modalidade pregão, prevê que a convocação dos interessados no certame deverá ser feita por meio de publicação de aviso em diário oficial do município e, conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação.

No inciso II do mesmo dispositivo, em associação com o artigo 21 da Lei nº 8.666/93, foi agregado que o referido aviso deve conter a definição do objeto da licitação, a indicação do

local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital de forma a serem obtidas todas as informações disponíveis sobre a licitação.

Contudo, a verificação do PP nº 09/2013 evidenciou desobediência às exigências mencionadas.

Em relação à publicidade, por ser considerado de grande vulto, o certame deveria ter sido objeto de divulgação em jornal de grande circulação na região, porém a publicação do aviso foi cumprida apenas no Diário Oficial do Município (fls. 066), no dia 18 de fevereiro de 2013, sendo observada a não disponibilização do edital e de precariedade de informações mínimas ao público para avaliação de interesse de participação.

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.

O aviso limitou-se a registrar o objeto como “contratação de empresa para locação de veículos para o transporte escolar”, sendo agravada a situação pela não disponibilização de nenhum telefone de contato ou endereço eletrônico para informações mínimas aos interessados, visando os mínimos esclarecimentos ou disponibilização de informações específicas a eventuais interessados, em especial, para facilitar o acesso das empresas sediadas fora do município de Casa Nova/BA.

A crítica à prática adotada não se pauta apenas pelo desatendimento aos preceitos legais, mas pelo indicativo de que esse tipo de publicidade não obteve êxito no alcance de interessados e não atingiu minimamente o objetivo de ampla divulgação, preconizado na Lei de Licitações.

A divulgação formal, materializada por meio de chamamentos ou avisos em jornais de circulação e diários oficiais (impressos ou eletrônicos), constitui apenas um dos aspectos envolvidos no princípio da publicidade, especialmente em licitações de serviços de transporte escolar.

Dessa forma, qualquer dificuldade, regra ou imposição editalícia que se configure como obstáculo à perfeita identificação do objeto e das condições de participação e realização do certame é caracterizada como ofensiva ao referido princípio, não encontrando guarda no artigo 21, parágrafo 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Na prática, restringir o acesso dos interessados aos servidores com conhecimento sobre os certames, bem como dificultar a comunicação direta com o próprio pregoeiro e equipe de apoio, são artifícios utilizados para criação de obstáculos à participação em licitações, especialmente quando as empresas interessadas não são sediadas na localidade de realização do certame.

c) Ausência completa de exigências de qualificação técnica no edital.

No âmbito das exigências de qualificação técnica, observou-se que o Pregoeiro, mesmo se tratando de serviço relevante, deixou de inserir no Edital a obrigação dos interessados

apresentarem atestados de capacitação técnico-operacionais fornecidos por pessoas jurídicas de direito público e/ou privado comprovando experiência no ramo de transporte escolar, conforme previsão do artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93, combinado com a Lei nº 10.520/02.

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – TCU (4^a edição) orienta que é dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes.

Além disso, o art. 40, inciso VI, da Lei nº 8.666/93 diz que o edital indicará, obrigatoriamente, as condições para participação na licitação, em conformidade com os artigos 27 a 31, e ainda que a dispensa de documentos de habilitação, parcial ou total, só poderá ser feita nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão, não se aplicando, portanto, ao caso analisado.

Para uma licitação que envolve a aplicação de recursos de maior vulto e um serviço público relevante, como é o transporte escolar de alunos, não faz sentido a omissão identificada.

d) Autenticação de documentos de habilitação antes da sessão de julgamento de propostas.

Conforme o artigo 4º, inciso XII da Lei Federal nº 10.520/02, somente após o encerramento da etapa competitiva da sessão de julgamento de propostas e depois de ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do envelope contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.

Em atenção a esse aspecto, o item 5.1.1 do edital do PP nº 009/2013 estabeleceu que os documentos da proposta de preços e de habilitação fossem apresentados em envelopes distintos, lacrados, indevassados, sendo ressalvada a obrigatoriedade de as cópias simples serem acompanhadas dos papéis originais para autenticação pelo Pregoeiro.

Contudo, observou-se que essa autenticação das cópias dos documentos de habilitação apresentados pela empresa WS Locação, feita pelo Pregoeiro Oficial, ocorreu três dias antes da sessão de julgamentos de propostas, realizada em 04 de março de 2013.

Assim, foram autenticadas 31 páginas de documentos com a data de 1º de março de 2013 (fls. 70 a 100, 154 a 156), comprovando que a ocorrência foi deliberada e não se tratou de falta de zelo ou desatenção.

De igual forma, as demonstrações contábeis da MG Comercial (Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício, Balancetes, livros diários e o Termo de Encerramento) e o contrato social foram autenticadas no dia 1º de março de 2013.

e) Relacionamentos entre as licitantes envolvidas no processo licitatório.

Como registrado antes, o certame contou com a participação de apenas duas empresas, ambas sediadas no município de Alagoinhas/BA, distante aproximadamente 511km de Casa Nova/BA: a WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., e a MG Comercial de Móveis Equipamentos e Serviços Ltda. (atual TL Comercial Locações e Serviços Ltda.).

As duas empresas mencionadas fazem parte de um mesmo grupo comercial comandado pelo empresário de CPF ***.295.515-**, cuja empresa central é a AX Móveis Ltda., CNPJ nº 02.969.709/0001-25, sediada em Salvador/BA e especializada no comércio varejista de móveis.

Os dados registrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil – RFB revelam coincidência também com relação ao Contador que responde pelas três empresas mencionadas, sendo identificado CPF ***.923.495-**, nessa função.

A associação dos quadros societários das empresas WS Locação e MG Comercial com os dados registrados na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS da empresa AX Móveis evidenciou a identificação dos relacionamentos envolvidos, como será detalhado a seguir.

-WS Locação de Veículos e Transportes, CNPJ nº 03.936.397/0001-16.

A pesquisa societária demonstra que a empresa foi constituída em 18 de julho de 2000, em nome de dois sócios não relacionados com o trabalho de Casa Nova/BA.

Apesar de atualmente a sede comercial estar registrada no município de Casa Nova/BA, as diversas alterações contratuais anexadas ao PP nº 009/2013 demonstram que se trata de uma empresa sem naturalidade definida, de característica itinerante, tendo como sede anteriormente os municípios de Salvador/BA (14.09.2009), Serrinha/BA (13.10.2009), Camaçari/BA (08.01.2010) e Alagoinhas/BA (27.04.2011).

É oportuno acrescentar que, na alteração do contrato social que modificou a sede da WS Locação para Salvador/BA, em 14 de julho de 2009, houve coincidência de localização com o endereço da sede comercial da AX Móveis. Nessa mesma data, o objeto social da empresa passou a contemplar as atividades de locação de automóveis sem condutor e transporte escolar, entre outras.

Os mesmos contratos sociais anexados ao PP nº 09/2013 confirmam que a vinculação da WS Locação ao empresário CPF ***.295.515-** tem início aparente com os ingressos no quadro societário de CPF nº ***.659.475-** e de CPF nº ***.848.495-**, ocorridos durante o exercício 2009.

O primeiro ingressou na condição de sócio administrador, com cota majoritária de 99% das ações, e o segundo com cota minoritária de 1%. Ambos possuem vínculo funcional comprovado com a empresa AX Móveis.

Conforme dados da RAIS, CPF nº ***.659.475-**, exerceu atividades na AX Móveis como Montador de Móveis e Artefatos de Madeira no período de 01.02.2005 até 24.09.2012, data

de seu falecimento. Seu endereço residencial no Cadastro da Receita Federal inclusive coincide com o endereço comercial da AX Móveis.

Já CPF nº ***.848.495-**, exerceu atividades semelhantes na AX Móveis no período de 01.12.2005 até meados de 2012. Após o desligamento trabalhou formalmente em outras empresas, atuando como Servente de Obras, Faxineiro e Zelador de Edifício.

A indicação dos cargos ocupados pelos sócios da WS Locação na empresa AX Móveis visa reforçar a natureza humilde e a baixa condição econômica dos envolvidos, evidenciando a utilização dessas pessoas como sócios “laranjas” em uma empresa criada para transacionar com a Administração Pública.

Apesar do falecimento de CPF nº ***.659.475-**, ter ocorrido em setembro de 2012, sua exclusão oficial do quadro societário da WS Locação só ocorreu em 23.01.2013, mesma data de desligamento de CPF nº ***.848.495-**.

A partir dessa data, a sociedade foi registrada em nome dos cônjuges CPF nº ***.730.105-** e CPF nº ***.927.205-**.

Segundo dados da RAIS, CPF nº ***.927.205-* não exerceu atividades trabalhistas formalizadas no período de 2004 a 2016, e CPF nº ***.730.105-** foi faxineiro da MG Comercial no período de 01 de setembro de 2012 até 19 de outubro de 2014, período coincidente com o seu ingresso no quadro societário da WS Locação. Após o desligamento da MG Comercial, CPF nº ***.730.105-** foi contratado pela AX Móveis em 02 de maio de 2015 para executar as mesmas funções. O referido casal integra o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal desde 25 de setembro de 2015.

Cumpre ressaltar que a data dessa alteração societária é bem próxima à da abertura do PP nº 009/2013 (21.01.2013), sendo que o próprio CPF ***.295.515-** representou a WS Locação no certame, por meio de escritura pública de procuração outorgada por CPF nº ***.730.105-** no 1º Tabelionato de Notas de Alagoinhas-BA (fls.103).

Em 16 de abril de 2013, um mês após a homologação do PP nº 009/2013, o nome de CPF nº ***.730.105-** foi substituído na WS Locação por CPF nº ***.818.225-**, esposa de CPF ***.295.515-**.

Sobre esse assunto, em entrevista realizada com CPF ***.295.515-**, este declarou que “*a empresa está em nome de sua esposa, entretanto, possui procuração registrada no 4º Ofício de Notas de Salvador, com poderes para exercer todos os atos de gestão e administração de forma geral...e que não poderia ingressar como proprietário da empresa WS Locação para não perder o regime de SIMPLES nacional, constante na outra empresa de comercialização de móveis para escritório*”.

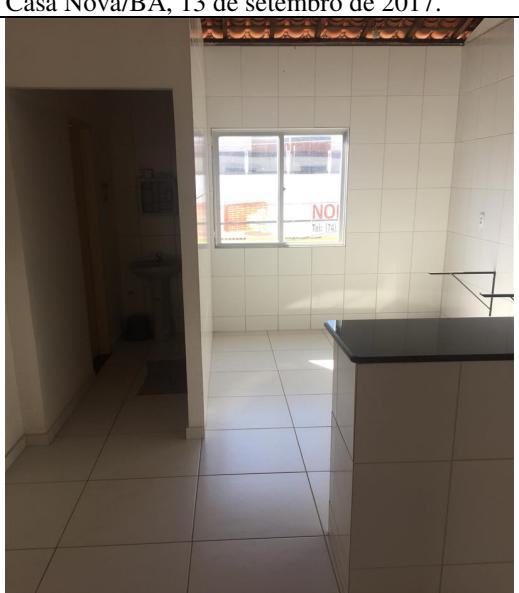
Também foi entrevistado CPF ***.496.895-**, que trabalhou como Auxiliar Administrativo, sem vínculo formal, com as empresas MG Comercial e WS Locação.

Nessa condição e sobre CPF nº ***.818.225-**, esposa de CPF ***.295.515-**, ele declarou à CGU que “*não tem envolvimento operacional, administrativo ou financeiro nas ações da WS Locação*”, sendo sua participação na empresa apenas de natureza formal.

A última mudança na composição societária da WS Locação ocorreu em 19 de maio de 2016, com a exclusão do nome de CPF nº ***.927.205-* do quadro e alteração da condição jurídica de sociedade limitada para empresa individual, passando a ser denominada WS Locação de Veículos e Transportes Eireli.

Apesar de não exigido nos termos do edital do PP nº 009/2013, nem no contrato dele decorrente, para a execução dos serviços de transporte escolar de Casa Nova/BA, a WS Locação promoveu a locação de um imóvel no endereço Quadra X1, Lote 11, bairro Topol, Centro, Casa Nova/BA, para funcionamento como escritório comercial.

Para confirmar a existência da WS Locação e verificar sua estrutura física, a equipe de fiscalização visitou o local, sendo identificado que se trata de um imóvel conjugado, localizado na parte superior de um bar e lanchonete, conforme registros fotográficos a seguir.

	
Vista frontal do prédio da WS. Casa Nova/BA, 13 de setembro de 2017.	Porta de acesso lateral do escritório da WS. Casa Nova/BA, 13 de setembro de 2017.
	

Vista interna escritório WS - andar superior. Casa Nova/BA, 13 de setembro de 2017.	Vista interna escritório WS - andar superior. Casa Nova/BA, 13 de setembro de 2017.
---	---

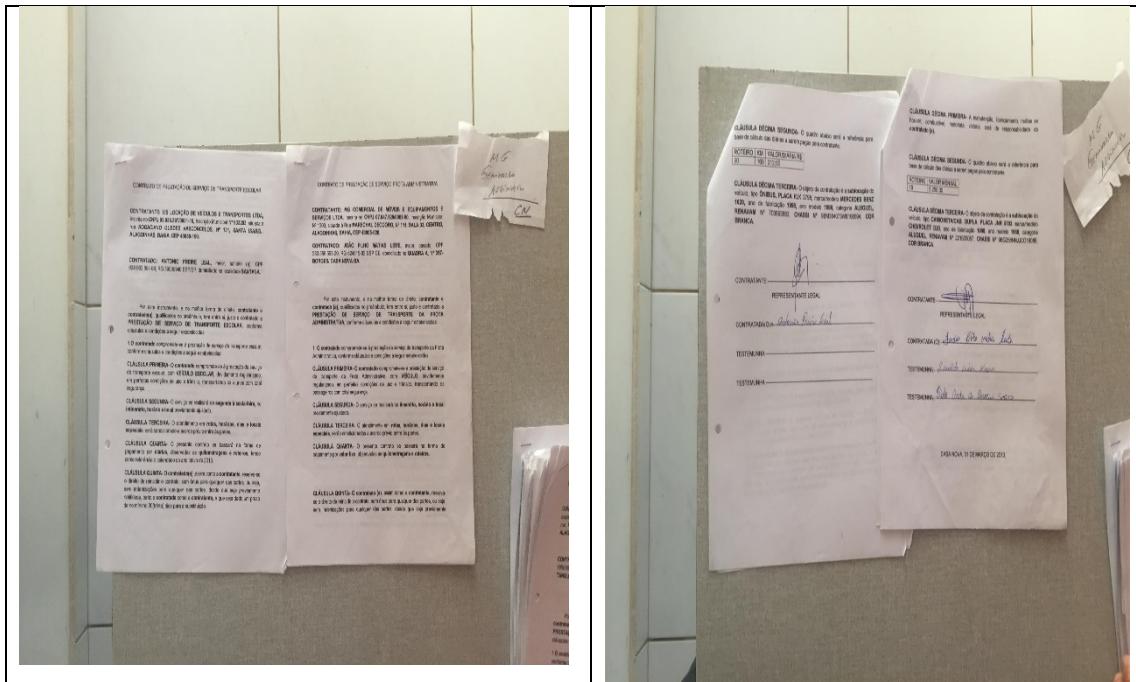
No momento da visita, a equipe da CGU foi recebida por CPF ***.368.205-**, proprietário do imóvel, o qual confirmou que o imóvel se encontra vazio desde o fim do contrato da WS com a Prefeitura de Casa Nova, entregue aos cuidados de um preposto da empresa que fica responsável pela segurança do local e dos documentos arquivados.

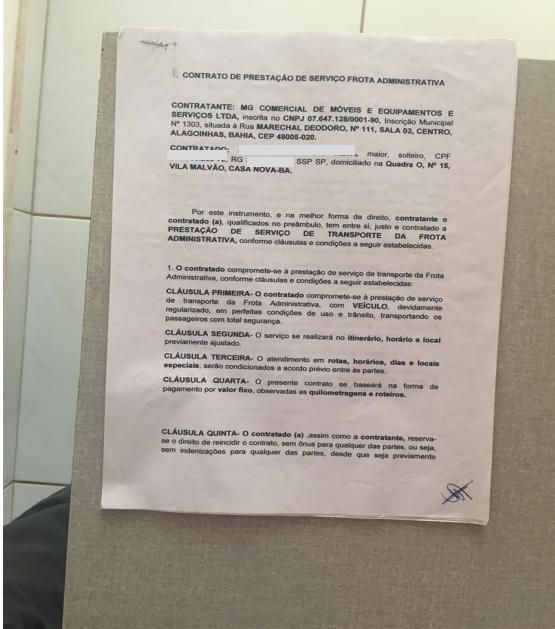
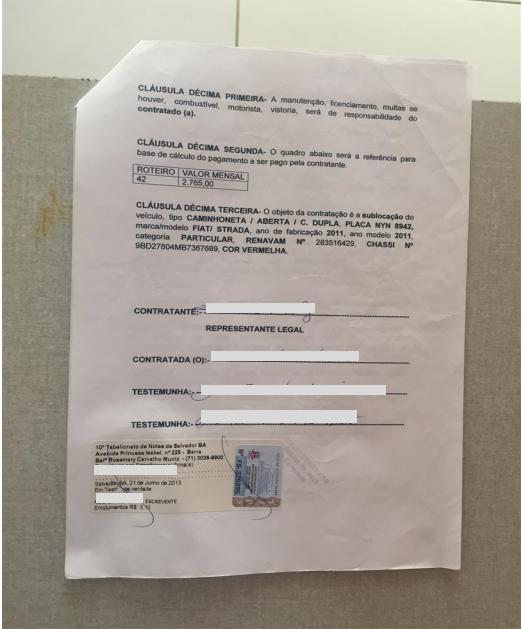
O locador apresentou dois contratos assinados com a WS Locação, sendo em ambos observado que CPF ***.496.895-** assinou o instrumento como locatário e não foi exigida indicação de fiador.

O primeiro contrato foi assinado em 30 de setembro de 2012, porém sua vigência foi acordada para iniciar em 30 de abril de 2013 e ter validade de um ano, o que sugere que mesmo antes de o ex-Prefeito tomar posse na Administração Municipal (gestão 2013-2016), existia uma possível segurança da WS Locação em executar atividades comerciais em Casa Nova/BA, tendo em vista que a empresa não prestava qualquer serviço no município à época. A renovação, por sua vez, foi assinada em 16 de abril de 2014, com vigência de um ano após assinatura.

Da parte da WS, quem permitiu o acesso da equipe de fiscalização da CGU ao espaço interno do escritório foi CPF ***.555.625-**, o qual foi identificado como funcionário sem vínculo empregatício formal com a empresa no período de 2013 a 2016, responsável por cuidar da parte operacional do transporte escolar municipal.

Nos arquivos de documentos disponibilizados pela WS Locação foram encontradas mais evidências de sua vinculação com a MG Comercial. Junto aos contratos individuais dos prestadores de serviço de transporte escolar da WS Locação foram localizados contratos formalizados em nome da MG Comercial, inclusive com um bilhete com anotação “*MG Sócio Assinar*” (CPF nº ***.506.465-** é sócio da MG Comercial, conforme exposto adiante), como comprovam os registros fotográficos seguintes:



Contratos das empresas WS e MG – frente. Casa Nova/BA, 13 de setembro de 2017.	Contratos das empresas WS e MG – verso. Casa Nova/BA, 13 de setembro de 2017.
	

Sobre a capacidade operacional da WS Locação para execução de serviços de transporte de qualquer natureza, sobretudo o transporte de escolares, o sistema do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN informa que a empresa não possui registro de veículo de médio ou grande porte, a exemplo de Kombi, Utilitários, micro-ônibus ou ônibus, em patrimônio próprio, indicando a absoluta incapacidade da empresa para a prestação dos serviços dessa natureza.

Na prática isso se confirmou pela necessidade de subcontratação integral dos veículos que prestaram serviços de transporte escolar ao município de Casa Nova/BA nos exercícios 2013 a 2016.

- MG Comercial Ltda. (atual TL Comercial), CNPJ nº 07.647.128/0001-90

Sua constituição data de 26 de setembro de 2005 e seu quadro societário foi registrado em nome de CPF nº ***.506.465-** e CPF nº ***.197.975-**. Os sócios registrados são cônjuges e, conforme consulta da RAIS, são empregados da empresa AX Móveis Ltda., respectivamente, desde 01.01.2004 e 19.02.2010. Oficialmente, CPF nº ***.506.465-** ocupa o cargo de Gerente Administrativo e CPF nº ***.197.975-** atua como Auxiliar de Escritório.

CPF ***.295.515-** declarou à equipe de CGU que “*a empresa WS Locação não possui qualquer ligação com a empresa MG Comercial, [...] apenas conhece de vista os proprietários CPF nº ***.506.465-** e CPF nº ***.197.975-** e que não se recorda se os proprietários da MG Comercial já foram funcionários da AX Móveis Ltda.*”

Em contraposição a essas palavras, CPF ***.496.895-** prestou declaração formal afirmando que “*quando começou a trabalhar na MG Comercial, já existia uma suposta relação profissional entre CPF ***.295.515-** e CPF nº ***.506.465-**... que nessa época CPF*

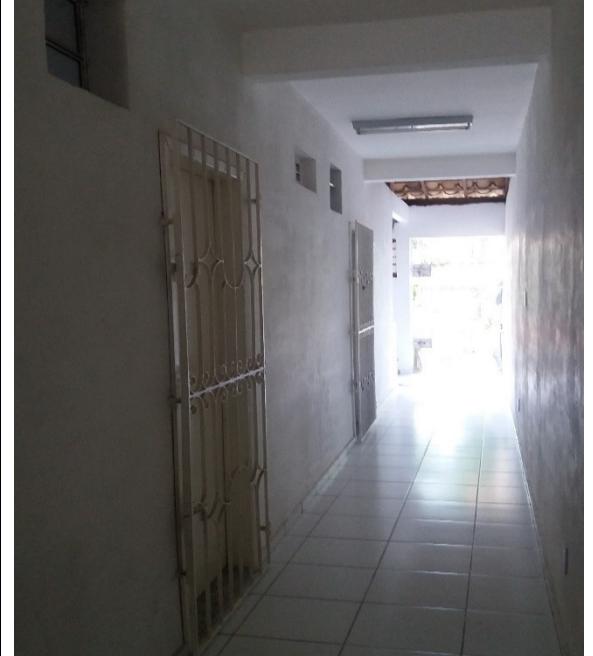
***.295.515-** frequentemente procedia ligações telefônicas para a MG Comercial para tratar de assuntos relacionados ao transporte escolar... e que na época da MG Comercial possuía com CPF ***.295.515-** uma relação de patrão e empregado”.

Além dessa relação comprovada, outra ligação entre os sócios da MG Comercial e CPF ***.295.515-** foi identificada.

CPF nº ***.197.975-** substituiu CPF nº ***.818.225-**, sócia da WS Locação e esposa de CPF ***.295.515-**, no quadro societário da empresa Universal Informática Centro de Treinamento Profissionalizante, CNPJ nº 04.825.036/0001-65. CPF nº ***.818.225-** foi sócia formal da empresa no período de 08.11.2001 até 25.04.2003. Após esse desligamento, CPF nº ***.197.975-** assumiu seu lugar permanecendo na sociedade até 09.02.2015.

Esta CGU também visitou o endereço da sede comercial da MG Comercial registrado no sistema cadastral da Receita Federal do Brasil (Rua João Dantas, 355, Santa Terezinha, Alagoinhas/BA).

O local foi identificado como uma residência particular, composta de um andar térreo com quatro salas agregadas e um longo corredor de acesso a um quintal no fundo da casa, conforme fotos a seguir. O andar superior não foi acessado pela equipe de fiscalização.

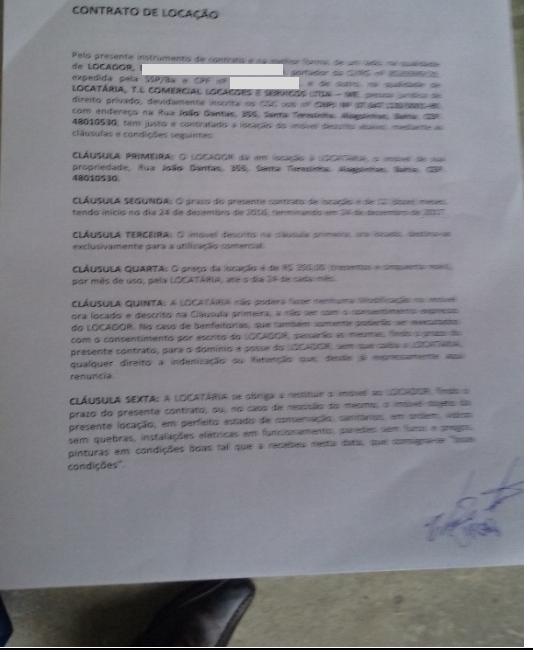
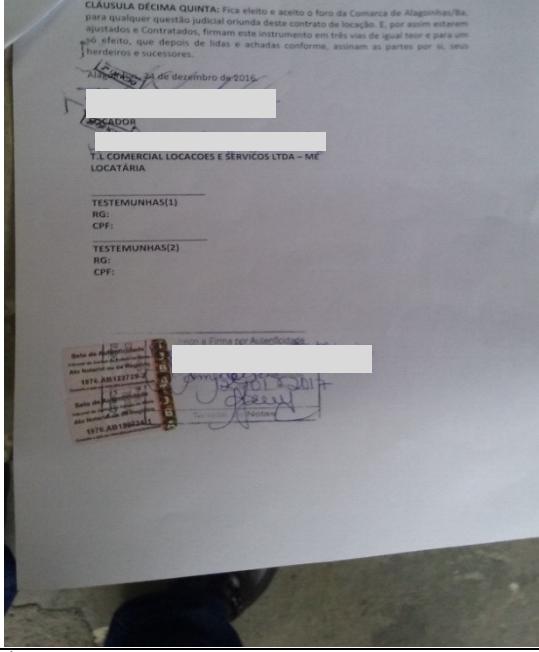
	
Vista frontal do imóvel-sede da MG Comercial. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.	Suposta porta do escritório da MG Comercial e corredor da residência particular. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.

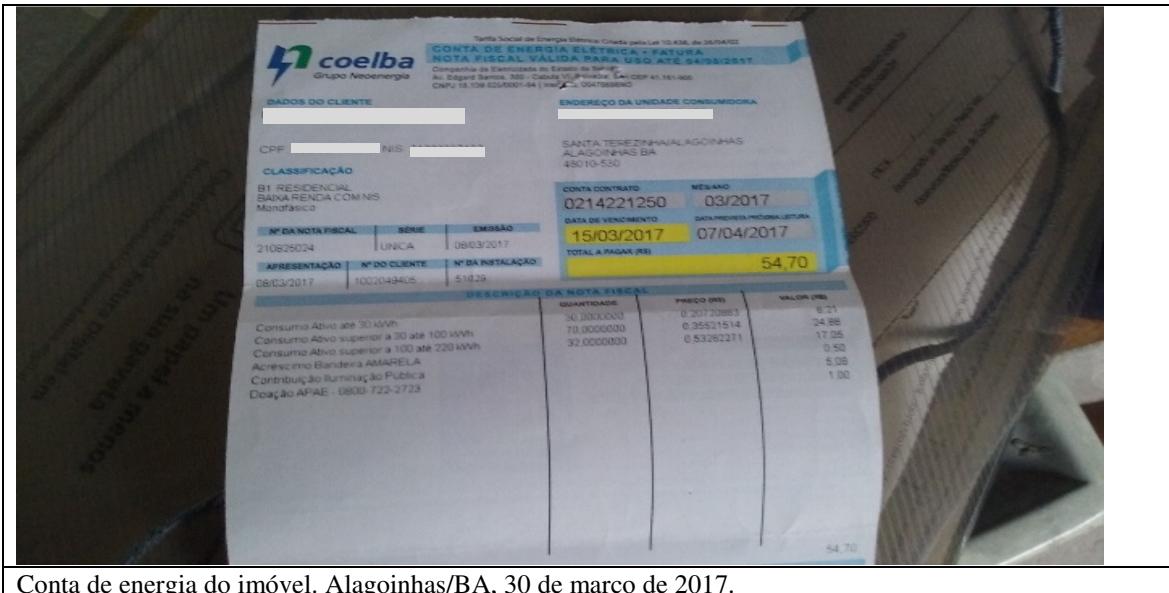
	
Fundo do imóvel que serve de sede da MG Comercial. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.	Quintal da residência (fundo) onde funciona o escritório da MG Comercial. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.

Encontrado no local, o proprietário do imóvel informou que reside ali e que a MG Comercial funciona em apenas um dos cômodos do térreo, denominada no primeiro contrato de locação como “Sala D”, a qual se encontrava fechada no momento da visita. Não havia nenhuma identificação da empresa na porta da sala que indicasse o seu regular funcionamento.

Para confirmação do endereço e do relato informado, o proprietário apresentou uma conta de energia (03/2017) e dois contratos de locação em nome da TL Comercial.

O primeiro foi assinado por CPF nº ***.506.465-**, em 24.08.2015, com registro de testemunhas e cartório. O segundo por CPF nº ***.197.975-**, em 24.12.2016, sem testemunhas e registro em cartório em 12.01.2017, conforme registros fotográficos abaixo.

<p>Página 1 de 2</p> <p>CONTRATO DE LOCAÇÃO</p> <p>Pelo presente instrumento de contrato e na melhor forma, de um lado na qualidade de Locador, e de outro na qualidade de locatário, e de outro, na qualidade de identidade nº 1, expedida pela SSP-BA, CPF nº 07.647.128.0001-90, com endereço na Rua Dr. João Dantas nº. 355, Sala D, Centro, CEP: 48010-530, Alagoinhas-BA, tem justo e contratado a locação do imóvel descrito abaixo, mediante as cláusulas e condições seguintes:</p> <p>1º CLÁUSULA: O Locador dá em locação ao Locatário, o imóvel de sua propriedade, situado na Rua Dr. João Dantas nº. 355, Sala D, Centro, CEP: 48010-530, Alagoinhas-BA.</p> <p>2º CLÁUSULA: O prazo do presente contrato de locação é de 12 (doze) meses, tendo início no dia 24 de agosto de 2015, terminando em 24 de agosto de 2016.</p> <p>3º CLÁUSULA: O imóvel descrito na cláusula primeira, ora locado, destina-se exclusivamente para a utilização comercial.</p> <p>4º CLÁUSULA: O preço da locação é de R\$3.500,00 (trezentos e cinquenta reais), por mês de uso, pelo Locatário, até o dia 24 de cada mês.</p> <p>5º CLÁUSULA: O Locatário não poderá fazer nenhuma modificação no imóvel ora locado e descrito na Cláusula primeira, a não ser com o consentimento escrito do Locador. No caso de benfeitorias, que também somente poderão ser executadas com o consentimento por escrito do Locador, ficando desde logo incorporadas ao imóvel. Fim do prazo do presente contrato, para o domínio e posse do Locador, sem que caiba ao Locatário, qualquer direito a indenização ou retenção que, desde já expressamente aqui renuncia.</p> <p>6º O LOCADOR se obriga a restituir o imóvel ao Locador, findo o prazo do presente contrato, ou, no caso de rescisão do mesmo, o imóvel objeto da presente locação, em perfeito estado de conservação, sanitários, em ordem, instalações elétricas em funcionamento, paredes sem furos, pinturas em condições boas.</p> <p>7º CLÁUSULA: Além dos casos previstos na legislação em vigor o presente contrato se considera rescindido, de pleno direito, sem que ao Locatário assista o direito a qualquer indenização:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) na falta de cumprimento de qualquer de suas cláusulas; b) em caso de desapropriação do imóvel locado, por parte dos poderes públicos. <p>8º CLÁUSULA: Obriga-se ao Locatário a não ceder a presente locação a terceiros, não sublocar o imóvel, no todo ou em parte, nem como a não emprestá-lo sob qualquer título, salvo se, para tal, for dado um consentimento por escrito do Locador.</p> 	<p>Página 2 de 2</p> <p>9º CLÁUSULA: No caso de estragos que necessitem reparos, em qualquer de suas dependências, ocasionados pelo Locatário ou afins obriga-se esta a repará-lo de imediato, sob pena de, não o fazendo, incorrer em infração contratual, independente de responder por perdas e danos.</p> <p>10º CLÁUSULA: Todos os impostos e taxas sejam municipais, estaduais ou federais, prêmios de seguro contra fogo, a taxa de água bem como o consumo de energia elétrica e força, correrão por conta do Locatário, de conformidade com a Lei.</p> <p>11º CLÁUSULA: Qualquer notificação dos órgãos fiscais referidos na Cláusula décima seja por que motivo for, não isentará ao Locatário, do cumprimento das obrigações assumidas no presente contrato, inclusive o aluguel.</p> <p>12º CLÁUSULA: Caso o Locador tenha necessidade de recorrer os meios judiciais para fazer valer seus direitos, quer para o recebimento do que lhe for devido quer para reaver, recuperar ou retornar o imóvel locado fica desde já o Locatário, obrigado ao pagamento de todas as despesas necessárias para tal fim, inclusive custas e honorários de advogado.</p> <p>13º CLÁUSULA: Rescindido este contrato, ou findo a locação pela terminação do prazo, obriga-se ao Locatário à restituir imediatamente o imóvel locado ao Locador, sem pleitear qualquer indenização (ponto comercial).</p> <p>14º CLÁUSULA: Anualmente aplicar-se-á um reajuste, pelo maior índice oficial do governo entre as partes Locador e Locatário.</p> <p>15º CLÁUSULA: Fica eleito e aceito o foro da Comarca de Alagoinhas-BA, para qualquer questão judicial oriunda deste contrato de locação. E por assim estarem ajustados e contratados, firmam este instrumento em duas vias de igual teor e para um só efeito, que depois de lidas e achadas conforme, assinam as partes por si, seus herdeiros e sucessores.</p> <p>Alagoinhas-BA, 24 de Agosto de 2015</p> <p>Locador: _____</p> <p>Locatária: Socio: T.L. Commercial Locações e Serviços Ltda. ME</p> <p>TESTEMUNHAS: _____</p> <p>Ruanganha a Firma</p> <p>Locador: _____</p> <p>Locatária: Socio: T.L. Commercial Locações e Serviços Ltda. ME</p> <p>TESTEMUNHAS: _____</p> <p>Ruanganha a Firma</p>
<p>1ª Página – Primeiro contrato de locação do escritório da MG Comercial. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.</p> <p>CONTRATO DE LOCAÇÃO</p> <p>Pelo presente instrumento de contrato e na melhor forma, de um lado na qualidade de Locador, e de outro na qualidade de locatário, e de outro, na qualidade de identidade nº 1, expedida pela SSP-BA, CPF nº 07.647.128.0001-90, com endereço na Rua Dr. João Dantas nº. 355, Sala D, Centro, CEP: 48010-530, Alagoinhas-BA, tem justo e contratado a locação do imóvel descrito abaixo, mediante as cláusulas e condições seguintes:</p> <p>CLÁUSULA PRIMEIRA: O LOCADOR dá em locação à LOCATÁRIA, o imóvel de sua propriedade, Rua João Dantas, 355, Serra Teresinha, Alagoinhas, Bahia, CEP: 48010530.</p> <p>CLÁUSULA SEGUNDA: O prazo do presente contrato de locação é de 12 (doze) meses, tendo início no dia 24 de dezembro de 2016, terminando em 24 de dezembro de 2017.</p> <p>CLÁUSULA TERCEIRA: O imóvel descrito na cláusula primeira, ora locado, destina-se exclusivamente para a utilização comercial.</p> <p>CLÁUSULA QUARTA: O preço da locação é de R\$ 3.500,00 (trezentos e cinquenta reais), por mês de uso, pelo LOCADOR, até o dia 24 de cada mês.</p> <p>CLÁUSULA QUINTA: A LOCATÁRIA não poderá fazer nenhuma modificação no imóvel ora locado e descrito na Cláusula primeira, a não ser com o consentimento escrito do LOCADOR. No caso de benfeitorias, que também somente poderão ser executadas com o consentimento por escrito do LOCADOR, permanecendo as mesmas, findo o prazo do presente contrato, para o domínio e posse do LOCADOR, sem que caiba ao LOCATÁRIA, qualquer direito a indenização ou retenção que, desde já expressamente aqui renuncia.</p> <p>CLÁUSULA SEXTA: A LOCATÁRIA se obriga a restituir o imóvel ao LOCADOR, findo o prazo do presente contrato, ou, no caso de rescisão do mesmo, o imóvel objeto da presente locação, em perfeito estado de conservação, sanitários, em ordem, instalações sem quebras, instalações elétricas em funcionamento, paredes sem furos e pregos, pinturas em condições boas tal que a mesma nesta data, que corresponde "boas condições".</p> 	<p>2ª Página – Primeiro contrato de locação do escritório da MG Comercial. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.</p> <p>CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA: Fica eleito e aceito o foro da Comarca de Alagoinhas/Ba, para qualquer questão judicial oriunda deste contrato de locação. E por assim estarem ajustados e contratados, firmam este instrumento em três vias de igual teor e para um só efeito, que depois de lidas e achadas conforme, assinam as partes por si, seus herdeiros e sucessores.</p> <p>Alagoinhas-BA, 24 de dezembro de 2015</p> <p>LOCADOR: _____</p> <p>T.L. COMMERCIAL LOCACOES E SERVICOS LTDA - ME</p> <p>TESTEMUNHAS(1) RG: _____ CPF: _____</p> <p>TESTEMUNHAS(2) RG: _____ CPF: _____</p> <p>Ruanganha a Firma por Autenticação</p> <p>Locador: _____</p> <p>Locatária: Socio: T.L. Commercial Locações e Serviços Ltda. ME</p> <p>TESTEMUNHAS: _____</p> <p>Ruanganha a Firma</p> 
<p>1ª Página – Segundo contrato de locação do escritório da MG Comercial. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.</p>	<p>Última página - Segundo contrato de locação do escritório da MG Comercial. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.</p>



Conta de energia do imóvel. Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017.

No documento é possível observar que a descrição do objeto da locação é o próprio imóvel, não havendo qualquer especificação ou delimitação do espaço interno utilizado.

No sistema cadastral da Receita Federal do Brasil, o número do telefone da MG Comercial coincide com o da AX Móveis e com o da WS Locação.

Além disso, o telefone residencial de CPF nº ***.506.465-** coincide com o de CPF nº ***.659.475-**, ex-sócio “laranja” da WS Locação de Veículos (07.08.2009 a 23.01.2013) e funcionário registrado (Montador de Móveis) da AX Móveis Ltda. de 01.02.2005 até 24.09.2012, data de seu falecimento.

A exemplo do que ocorre com a WS Locação, a MG Comercial também não possui registro de veículo de médio ou grande porte em patrimônio próprio, indicando incapacidade operacional da empresa para a prestação dos serviços de transporte escolar com recursos próprios.

Na prática isso se confirmou pela locação integral dos veículos que prestaram serviços às secretarias do município de Casa Nova/BA pela MG Comercial.

Considerações finais sobre a contratação e execução dos serviços de transporte escolar pela WS Locação.

Do exposto, os fatos e informações levantadas comprovam a ocorrência de simulação de competição entre as empresas WS Locação e MG Comercial no processo licitatório PP nº 009/2013, que resultou na contratação da WS Locação, uma empresa sem a mínima capacidade operacional para execução dos serviços de transporte escolar, a qual se utilizou de subcontratação integral do objeto para consecução dos seus objetivos, resultando em mera intermediação de serviços.

Como destacado em ponto específico desse relatório, a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar pela WS Locação em Casa Nova/BA, além de ilegal, resultou em prejuízos consideráveis para o município, que arcou com os preços excessivos praticados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 20989/2017NAC3/BA-Regional/BA-CGU, o Ex Gestor do município de Casa Nova/BA se manifestou em 14 de dezembro de 2017, por meio de documento sem número, nos seguintes termos:

“A) Ausência de indicação dos critérios usados para a definição do custo estimado dos roteiros de transporte escolar e do custo global da contratação.

Não pode prosperar tal alegado, uma vez que os valores apontados como referência, muito embora o relatório preliminar indique ausência de critério técnico, foram analisados minuciosamente os preços comerciais praticados nas localidades, levando em conta os índices de inflação, com rotas georeferenciadas (sic), distâncias exatas entre um ponto e outro, levando em consideração o preço médio do combustível e manutenção do veículo, mostrando-se por tudo isso, razoável o valor inicialmente alcançado.

B) Publicidade restrita e divulgação incompleta do aviso da licitação.

Da análise dos autos do processo licitatório em referência, *data máxima vénia*, não vimos qualquer desrespeito aos requisitos legais quanto aos critérios de publicação, tanto é verdade, que compareceram empresas interessadas em participar do certame, prova de que a publicação teve o efeito esperado. Pois bem. Conforme determina a Lei 70.520/ 2002:

Art. 4º. A fase externa do pregão se inicia com a convocação dos interessados e observação às seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

Fazendo um liame com a Lei 8666/93:

Art.6º Para os fins desta Lei, considera-se:

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea “c” inciso I do art., 23 desta Lei;

Ora, numa simples leitura dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se que não houve qualquer restrição na publicação, uma vez que o próprio diploma legal já define o que seria grande vulto, o que não se encaixa com o procedimento em baila tendo em vista os valores praticados não atingirem tal vulto.

Assim, não houve qualquer dificuldade ou obstáculo que configurou desrespeito ou restrição aos interessados em participarem da licitação, pois houve a devida publicação.

C) Ausência completa de exigência de qualificação técnica no edital.

Não há exigência legal para a exigência de atestados de capacidade técnica, mas apenas uma orientação que se seja requerida. Embora não tenha sido exigido, não entendemos que houve desrespeito legal quanto a esse aspecto.

D) Autenticação de documentos de habilitação antes da sessão de julgamento de propostas.

Pelo posto no relatório preliminar, verifica-se que não houve qualquer ilegalidade nesse aspecto, pois os envelopes, ao que parece, seguiram lacrados até data do certame, mas o que pode ter ocorrido foi tão somente a autenticação prévia de documentos outros, o que é possível até mesmo por celeridade, todavia sem fugir dos preceitos legais¹.

E) Relacionamentos entre as licitantes envolvidas no processo licitatório.

Todas as informações trazidas no relatório referente a esse aspecto nunca foram de nosso conhecimento, uma vez que os documentos exigidos no certame licitatório foram devidamente apresentados, não cabendo ao município executar qualquer tipo de investigação, como a realizada pela CGU, pois não haviam elementos mínimos naquele momento que causassem qualquer desconfiança na comissão de licitação de que havia qualquer relação entre as empresas participantes.

Análise do Controle Interno

Quanto ao critério utilizado para definição do custo estimado do certame, o ex-gestor pode indicar qualquer informação, contudo o fato objetivo do registro é de que no contexto do processo não há, formalmente, nenhuma informação de como foi alcançado o valor estimado.

Quanto à publicidade do certame, como dito no texto, o registro se pautou menos pelo desatendimento a preceitos legais e mais pelas dificuldades práticas impostas aos interessados, contemplando, em especial, limitações de informações fundamentais nos próprios meios de divulgação utilizados.

Quanto ao aspecto da qualificação técnica, entendemos que o texto da constatação é completo e suficiente para elucidação da questão, não merecendo a argumentação apresentada nenhuma consideração adicional.

Quanto à autenticação prévia de documentos, entendemos que o texto da constatação foi devidamente suportado nos aspectos legais e no conteúdo do próprio edital para materialização do registro e que a manifestação apresentada não agregou nenhum fato novo ou argumentação passível de reavaliação do achado.

Quanto aos relacionamentos entre os licitantes, em tese o ex-gestor tem razão quando argumenta que não é papel seu realizar investigação de licitantes como a realizada pela CGU, contudo é seu dever primário zelar pelo patrimônio público, em especial com relação à regularidade e idoneidade das empresas que são contratadas. As evidências coletadas no

trabalho constituem indicativos de que havia, da parte da Prefeitura, conhecimento acerca dos relacionamentos identificados, especialmente porque os sócios formais das empresas envolvidas não atuam de fato na condução das ações comerciais e administrativas, constituindo-se basicamente como “laranjas” do processo.

3. Conclusão

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

Na licitação realizada para contratação dos serviços de transporte escolar (Pregão Presencial nº 009/2013) foi identificada simulação de competição em favorecimento à empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda.

Constatou-se que a referida empresa atuou como mera intermediadora da prestação do serviço, em função de subcontratação integral ilegal, contrariando os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993. Tais subcontratações resultaram em superfaturamento de R\$ 9.091.117,75 nos exercícios de 2013 a 2016, dos quais R\$ 726.362,24 com recursos do PNATE.

Em 2017, embora tenha sido realizado novo pregão para contratação do serviço de transporte escolar, a empresa vencedora Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI adotou o mesmo modelo ilegal de subcontratação integral, o que novamente resultou em superfaturamento, desta vez no montante de R\$ 1.546.044,45 no período de janeiro a julho de 2017, sendo R\$ 41.595,15 oriundo do aludido programa.

Por fim, foi identificada na conta específica do programa movimentação financeira irregular e falta de comprovação da aplicação de recursos do PNATE nos exercícios 2015 e 2016.

Ordem de Serviço: 201701703

Município/UF: Casa Nova/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: CASA NOVA PREF GAB PREF

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 18.411.525,69

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de setembro de 2017, e de 16 a 20 de outubro de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb no município de Casa Nova/BA.

A fiscalização teve por escopo examinar a contratação e execução dos recursos do Fundeb aplicados nos seguintes objetos:

- a) serviço de transporte escolar do município, contratado por meio dos Pregões Presenciais – PP nº 009/2013 (Contrato nº 118/2013) e PP nº 009/2017 (Contrato nº 115/2017), com recursos no montante de R\$ 29.612.123,14 pagos entre abril/2013 e julho/2017, dos quais R\$ 18.411.525,69 foram recursos do Fundeb;
- b) verificação das movimentações financeiras realizadas com recursos recebidos da União, referente a diferenças no cálculo das transferências do Fundef efetuadas no período de 1998 a 2006, no montante de R\$ 92.657.082,59; e
- b) verificação de acúmulos de cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de 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

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. Contratação de empresa para a mera intermediação da prestação de serviços de transporte escolar, contrariando artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, gera

prejuízo aos cofres públicos de R\$ 9.091.117,75 nos exercícios de 2013 a 2016, sendo R\$ 5.311.706,76 com recursos do Fundeb.

Fato

Por meio da análise das informações relacionadas à execução do Contrato nº 118/2013, firmado entre a Prefeitura de Casa Nova/BA e a empresa WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, foi apurado um superfaturamento de R\$ 9.091.117,75 no período de 2013 a 2016, conforme será detalhado a seguir.

O referido contrato decorreu do Pregão Presencial nº 009/2013, e na sua avaliação foram identificados e analisados os pagamentos efetivamente realizados pela Prefeitura e os repasses da WS Locação aos subcontratados, além realizadas entrevistas com 28 (30,4%) proprietários e/ou motoristas dos 92 roteiros previstos no contrato citado, para os exercícios de 2013 a 2016.

Com base nas entrevistas, observou-se que a execução de fato do contrato de prestação de serviço de transporte escolar e os seus maiores custos foram assumidos diretamente pelos subcontratados, sendo que a empresa WS Locação atuou no município como mera intermediadora dos referidos serviços.

Todos os entrevistados informaram que custearam as despesas com manutenções e o combustível, seja de forma direta ou indiretamente. Alguns proprietários (15 dos 28 entrevistados) de veículos subcontratados informaram que, para cumprir o acordo de subcontratação que mantinham com a WS, também subcontratavam e pagavam integralmente os custos de motorista para manter o veículo do contrato.

Para receberem os valores contratados, os proprietários e/ou motoristas entregavam ao final de cada mês uma planilha assinada com os dias trabalhados no escritório comercial da WS Locação em Casa Nova/BA. Eles recebiam somente pelos dias efetivamente trabalhados e quem efetuava a cobrança junto à Prefeitura era a própria empresa.

Conforme levantado nas entrevistas, o início dos subcontratos foi em 2013, sendo que a partir de 2014 ocorreram diversos atrasos nos pagamentos por parte da WS Locação. Todos os entrevistados relataram que ficaram sem receber por períodos de até 06 e 08 meses, porém a empresa voltava a quitar os valores atrasados. Ao final do contrato, em 2016, a grande maioria dos entrevistados, 22 (88%) dos 28, informou que ficou sem receber os valores executados de diárias de outubro/2016 e/ou novembro/2016, últimos do contrato que foi encerrado.

No que se refere aos subcontratos efetuados entre a WS e os proprietários/motoristas, a análise das cláusulas evidencia que de fato havia a transferência total da execução do serviço. Isso não somente em relação ao fato de que todos os roteiros eram subcontratados, mas também no que se refere aos respectivos custos e responsabilidades na execução do contrato pelos subcontratados, conforme se pode verificar dos trechos abaixo copiados, Cláusula Primeira, Cláusula Décima e Décima Primeira:

CLÁUSULA PRIMEIRA- O contratado compromete-se à prestação de serviço de transporte escolar, com **VEÍCULO ESCOLAR**, devidamente regularizado, em perfeitas condições de uso e trânsito, transportando os alunos com total segurança.

CLÁUSULA DÉCIMA- É de responsabilidade do contratado(a), a pessoa do condutor(a) do veículo, que deverá estar plenamente em dias com sua documentação tais como:

- a) Habilitação categoria “D”
- b) Curso de **condutores de escolares**
- c) Carteira profissional devidamente assinada de acordo com a **CLT**
- d) Recolhimentos de impostos como **FGTS, INSS, PIS, HORAS EXTRAS, INSALUBRIDADE, PERICULOSIDADE**, de acordo com a **CLT**.
- e) Ser maior de 21(vinte e um anos)
- f) Não ter cometido infração grave durante o ano em referência

Parágrafo único- Os itens acima elencados, deverão estar enquadrados de acordo ao **Código de trânsito Brasileiro, arts. 136 ao 139, e de acordo à Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 235-A ao 235-H.**

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA- A manutenção, licenciamento, multas se houver, combustível, motorista, vistoria, será de responsabilidade do **contratado(a)**.

Cláusulas dos subcontratos celebrados pela WS com os proprietários/motoristas.

Dessa forma, constatou-se que, para a execução do Contrato nº 118/2013 com a Prefeitura Municipal de Casa Nova, a empresa WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda. transferiu integralmente a execução do serviço de transporte escolar, por meio de fracionamento em diversos subcontratos com vários proprietários/motoristas de veículos, pessoas físicas, transferindo também todo o risco do negócio, não justificando, assim, o lucro obtido no período.

Em todo o período da contratação, a principal tarefa da empresa foi a de recolher as planilhas de execução por cada proprietário/motorista e elaborar medições para repassar a cobrança à prefeitura e efetuar o pagamento aos subcontratados, revelando-se como mera intermediadora, com risco nulo na execução.

Assim, da forma como foi executado o objeto da licitação no Contrato nº 118/2013, por meio da subcontratação integral dos serviços de transporte escolar do município de Casa Nova/BA, fica evidente o descumprimento dos artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

Até porque foi inserida uma previsão de subcontratação total no Edital (item, 1.5) da licitação de origem, em flagrante afronta aos citados dispositivos. Esse fato indica que a Prefeitura já cogitava tal possibilidade e, efetivamente, anuiu com a subcontratação integral, uma vez que a situação irregular perdurou por 4 anos, sem nenhuma providência por parte do Ente Público

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 Tribunal de Contas da União – 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.

Observe-se que, com base nesses pressupostos da Lei nº 8666/93, o TCU não tem considerado legal a subcontratação integral em serviços de transporte escolar, ficando claro que, nessa hipótese, 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, Acordão nº 4067/2015 – 1ª Câmara e Acordão nº 1129/2017 – 1ª Câmara, entre outros).

Ou seja, o entendimento do TCU é pela impossibilidade desse tipo de subcontratação total do objeto, conforme claramente descrito no trecho transscrito 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. Acórdão 1464/2014-Plenário, TC 034.039/2011-2, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 4.6.2014.”

A WS Locação, portanto, por subcontratação integral do objeto, nos termos da jurisprudência do TCU, configura-se numa mera intermediadora dos serviços prestados, cujo custo da prática onera sensivelmente o contrato firmado com a Prefeitura. Tal contratação revela-se danosa à Administração Pública e, em consequência, à sociedade, por ser antieconômica e acarretar prejuízo significativo aos cofres públicos, pelo elevado custo de intermediação dos serviços de transporte escolar, considerado superfaturamento.

Diante disso, para cálculo do superfaturamento, buscou-se estabelecer o preço de referência para o serviço efetivamente prestado. Adotou-se o valor total pago aos subcontratados como custo direto, sobre o qual foi aplicado um percentual de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, com vistas à inclusão de despesas indiretas, de natureza administrativa e tributária, bem como a inserção de um percentual de lucro sobre a atividade. Este preço foi deduzido do valor pago à empresa contratada, sendo a diferença computada a título de superfaturamento.

Com base nos documentos de pagamentos de prestadores de serviço da WS, identificou-se os valores por exercício, entre 2013 e 2016, período no qual vigorou o contrato.

Como não foram obtidas informações da totalidade dos valores pagos aos subcontratados para todos os meses de cada ano avaliado, adotou-se como parâmetro para cálculo, a média da

proporção entre o valor total pago aos mesmos nos meses disponíveis em cada ano, e o valor correspondente pago pela Prefeitura à WS pela prestação do serviço nos respectivos meses.

Em seguida, aplicou-se essa proporção sobre o valor total pago à WS naquele exercício, obtendo-se os valores totais pagos aos subcontratados. Com base nessa metodologia foi possível obter por extração o valor total pago aos subcontratados em cada exercício.

A partir desses dados e informações foi apurado o superfaturamento e consequente prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme tabela a seguir.

Tabela – Apuração do superfaturamento no período de 2013 a 2016

DESCRÍÇÃO	EXERCÍCIO				TOTAL (R\$)
	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)	
Pagamentos aos subcontratados (A) (*)	2.710.141,36	3.269.073,58	4.921.704,84	3.062.099,72	13.963.019,51
Bonificações e Despesas indiretas - BDI (B) (**)	524.126,96	632.221,49	951.831,60	592.193,84	2.700.373,89
Valor total operacional (C) = (A) + (B)	3.234.268,32	3.901.295,07	5.873.536,44	3.654.293,56	16.663.393,40
Valor bruto recebido pela WS da Prefeitura (D) (***)	4.769.848,80	6.178.549,07	8.957.502,81	5.848.610,47	25.754.511,15
Superfaturamento (E) = (D) - (C)	1.535.580,48	2.277.254,00	3.083.966,37	2.194.316,91	9.091.117,75
% SUPERFATURAMENTO	47,5%	58,4%	52,5%	60,0%	54,6%

Fonte: Documentos e informações da execução do contrato 118/2013 e do SIGA.

(*) Calculado com base nos comprovantes de meses completos no período do contrato.

(**) BDI – 19,34%, sendo 3% para Despesas Administrativas, 7,65% (ISS, PIS e Confins) e 7,0% de Lucro Bruto.

(***) Com base nos Processos de pagamento em confronto com os valores lançados no SIGA.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 19,34 % para as Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) foi com base na mesma metodologia utilizada na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que definiu 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 de 26,44% considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, aplicando-se a fórmula de BDI abaixo, presente na referida Nota Técnica.

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

Registre-se que, para efeito de cálculo de Despesas Administrativas no nosso caso, considerou-se que para executar os serviços contratados, a WS mantinha unicamente um pequeno imóvel alugado por R\$ 720,00 no município de Casa Nova, além de três funcionários sem registro trabalhista formal. Os custos administrativos levantados, incluindo todas as despesas, foi estimado na ordem de R\$ 7.000,00 mensais, considerando o aluguel, os salários e outras pequenas despesas, os quais resultou em um percentual de custo administrativo de no máximo 3% no período, o qual foi considerado para o cálculo do BDI.

Sobre o Lucro Bruto, definiu-se o percentual de 7,0% no cálculo. Tal valor foi estabelecido em função da atuação mínima da WS Locação na prestação do serviço de transporte escolar, como mera intermediadora de um serviço 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 7,65% de Tributos sobre Faturamento, em função do percentual de 4% de ISS cobrado pela Prefeitura de Casa Nova à contratada, ou seja, 1% menor que os 5% utilizados na nota do STF. A adoção dos percentuais supracitados resultou em um BDI de 19,34%.

Ressalta-se, porém, que esse cálculo de BDI considera o efetivo recolhimento do ISS. No entanto, essa obrigação tributária deve ser efetivamente identificada pela Prefeitura. Assim, se o valor de ISS da empresa contratada não tiver sido recolhido, este fato deve ser levado em conta como um faturamento adicional, se não for devidamente cobrado pela Prefeitura Municipal de Casa Nova da empresa contratada no período avaliado.

Como base nessas premissas apresentadas e nos cálculos demonstrados na *Tabela – Apuração do superfaturamento no período de 2013 a 2016*, pôde-se verificar, portanto, que a Prefeitura de Casa Nova pagou à empresa WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda. o montante de R\$ 25.754.511,15 no período de 2013 a 2016, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 13.963.019,51, sendo o custo operacional de R\$ 16.663.393,40. Somando-se os quatro exercícios (2013 a 2016), o prejuízo calculado acumulado da Prefeitura atingiu o montante de R\$ 9.091.117,75, correspondente ao Superfaturamento.

Salienta-se que, do total de R\$ 25.754.511,15 pagos à empresa WS pela execução contratada dos serviços de transporte escolar no município de Casa Nova/BA, 58,4% desse montante, ou seja, R\$ 15.047.699,81, tiveram como fonte os recursos do Fundeb, e 8%, ou seja, R\$ 2.057.734,25, com recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar, PNATE. Considerando a proporcionalidade do superfaturamento apontado nos recursos dos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 5.311.706,76 pela utilização dos recursos do Fundeb e de R\$ 726.362,24, pela utilização de recursos do PNATE.

O valor do superfaturamento recebido pela empresa WS, além de ilegal, por que fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, correspondeu a 54,6% dos valores devidos pelos serviços prestados. Se fosse calculado com base nos mesmos parâmetros como lucro, o percentual calculado seria também excessivo para a realidade do mercado, na ordem de 65,4% de lucro. Enfim, os valores identificados e calculados como superfaturamento e/ou lucro nesse caso, caracterizam-se por serem extremamente exorbitantes tanto do ponto de vista absoluto como percentual.

Os fatos aqui identificados aliados às irregularidades, na licitação correspondente, revelam-se graves, especialmente pelo prejuízo causado à administração pública e, consequentemente, à sociedade pela precarização do serviço de transporte escolar municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao ofício nº 20989/2017/NAC3/BA-Regional/BA-CGU, o Ex Gestor do município de Casa Nova/BA se manifestou em 14 de dezembro de 2017, por meio de documento sem número, nos seguintes termos:

“Tal aspecto deve ser analisado com bastante cautela, haja vista que a empresa vencedora efetivamente prestou os serviços contratados, nos exatos moldes do contrato, obedecendo todos os requisitos. Entendemos que os critérios adotados pela empresa para a prestação do serviço (frota própria ou locada) não poderiam ser questionados pelo município, por entender que foge da nossa competência, nos cabendo fiscalizar se o serviço estava sendo efetivamente prestado como contratado, o que ocorreu regularmente.”

Análise do Controle Interno

A argumentação apresentada limitou-se à expressão de uma opinião sobre o registro da constatação, não sendo agregados documentos ou informações novas com consistência para repercutir alterações no texto original.

2.1.2. Contratação de empresa para a mera intermediação de prestação de serviços de transporte escolar, contrariando artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, gera prejuízo aos cofres públicos de R\$ 1.546.044,45 no período de janeiro a julho de 2017, sendo R\$ 1.348.146,04 com recursos do Fundeb.

Fato

Por meio da análise das informações relacionadas à execução do Contrato nº 115/2017, firmado entre a Prefeitura de Casa Nova/BA e a empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, no valor de R\$ 7.366.000,00 em 2017, foi apurado, conforme será detalhado a seguir, um superfaturamento de R\$ 1.546.044,45 no período de janeiro a julho de 2017.

Na avaliação da execução do referido contrato, foram identificados e analisados os pagamentos efetivamente realizados pela Prefeitura e os pagamentos efetuados pela empresa contratada aos subcontratados. Considerou-se também para a formação de opinião informações colhidas em entrevistas com 28 (30,4%) proprietários e/ou motoristas dos 92 roteiros presentes no contrato anterior, que vigorou nos exercícios de 2013 a 2016.

No período de 2013 a 2016, a empresa contratada era a WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, sendo que a partir de 2017, por meio de nova licitação, o município contratou a empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31. Essa nova empresa passou a atuar no município de forma similar à anterior, como uma mera intermediadora dos referidos serviços de transporte escolar.

Conforme declaração de todos os motoristas entrevistados, os veículos/motoristas subcontratados para o período anterior teriam sido substituídos pela Locar em 2017, em razão de não terem apoiado o novo prefeito eleito. Os novos subcontratados seriam somente os alinhados durante a campanha eleitoral.

Com base nas entrevistas, observou-se que sempre foi praxe no município que a execução do contrato de prestação de serviço de transporte escolar e os seus maiores custos fossem assumidos indiretamente pelos subcontratados, sendo que a empresa contratada pela Prefeitura é mera intermediadora dos serviços.

A análise das cláusulas dos subcontratos efetuados entre a Locar e os proprietários/motoristas evidencia que de fato havia a transferência total da execução do serviço, não somente em relação ao fato de que todos os roteiros eram subcontratados, mas também no que se refere aos respectivos custos e responsabilidades na execução pelos subcontratados, conforme se pode verificar dos trechos abaixo copiados, Cláusulas Quinta, Sexta e Nona:

CLÁUSULA QUINTA – As despesas decorrentes do presente Contrato, com o seu registro no Cartório de Registros de Títulos e Documentos ficarão por conta da **LOCATÁRIA**.

CLÁUSULA SEXTA – Correrão por conta do **LOCADOR**, em face da locação ora avençada:

§1º - Todos os encargos tributários incidentes sobre a locação do veículo e encargos sociais e trabalhistas dos respectivos motorista, não cabendo à **LOCATÁRIA** qualquer ônus ou obrigação de pagamento ou recolhimento de tais obrigações da parte da mão de obra;

§2º - Não há entre as partes qualquer relação trabalhista ou de vínculo empregatício, nem responsabilidade solidária ou subsidiária, tendo em vista que a empresa **LOCATÁRIA** não é beneficiária dos serviços prestados, mas sim o município com utilização dos veículos para transporte de alunos.

§3º - As despesas de combustível, manutenção, assistência técnica e qualquer outra relacionada ao veículo são de exclusiva responsabilidade do **LOCADOR**.

§4º - todas as multas pecuniárias provenientes do não-pagamento ou atraso no pagamento de quantias sob sua responsabilidade;

§5º - todos os emolumentos devidos a órgão administrativo.

CLÁUSULA NONA – O **LOCADOR**, na impossibilidade de colocar o veículo diariamente à disposição da **LOCATÁRIA**, obriga-se, desde já, a substituir o veículo locado por outro de iguais características, para que os serviços a serem executados pelo referido, não venham a sofrer solução de continuidade, sem que isto acarrete qualquer ônus adicional à **LOCATÁRIA**.

Parágrafo Único – Por cada dia de falta ao serviço, será descontado do valor da fatura mensal, o montante equivalente ao valor do faturamento que seria auferido no dia, levando-se em conta a quilometragem que será rodada.

Cláusulas dos subcontratos celebrados pela Locar com os proprietários/motoristas.

Dessa forma, constatou-se que, para a execução do Contrato nº 115/2017 com a Prefeitura Municipal de Casa Nova, a empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, transferiu integralmente a execução do serviço de transporte escolar, por meio de fracionamento em diversos subcontratos com vários proprietários/motoristas de veículos, pessoas físicas, transferindo também todo o risco do negócio, não justificando, assim, o lucro obtido no período.

Em todo o período da contratação, a principal tarefa da empresa foi a de recolher as planilhas de execução por cada proprietário/motorista e elaborar medições para repassar a cobrança à prefeitura e efetuar o pagamento aos subcontratados, revelando-se como mera intermediadora, com risco nulo na execução.

Diante de tais fatos, observa-se que, da forma como foi executado o objeto da licitação no Contrato nº 115/2017, por meio da subcontratação integral dos serviços de transporte escolar do município de Casa Nova/BA, 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 Tribunal de Contas da União – 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 da Lei nº 8666/93, o TCU não tem considerado 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, Acordão nº 4067/2015 – 1ª Câmara e Acordão nº 1129/2017 – 1ª Câmara, entre outros).

Ou seja, o entendimento do TCU é pela impossibilidade desse tipo de subcontratação total do objeto, conforme claramente descrito no trecho transscrito 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.”

A Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, portanto, por subcontratação integral do objeto, nos termos da jurisprudência do TCU, configura-se numa empresa meramente intermediadora dos serviços prestados, cujo custo da intermediação onera sensivelmente o contrato firmado com a Prefeitura, o qual revelou-se bastante danoso à Administração Pública e, em consequência à sociedade, por ser antieconômico, e ter acarretado prejuízo significativo aos cofres públicos, pelo pagamento de um elevado custo de intermediação dos serviços de transporte escolar, considerado superfaturamento.

Diante disso, para cálculo do superfaturamento, buscou-se estabelecer o preço de referência para o serviço efetivamente prestado. Para tanto, adotou-se o valor total pago aos subcontratados como custo direto, sobre o qual foi aplicado um percentual de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, com vistas à inclusão de despesas indiretas, de natureza administrativa e tributária, bem como a inserção de um percentual de lucro sobre a atividade. Este preço foi então deduzido do valor pago à empresa contratada, sendo a diferença computada a título de superfaturamento.

Com base nos documentos referentes aos pagamentos de prestadores de serviço da Locar, identificou-se os pagamentos aos subcontratados entre janeiro a julho de 2017. Entretanto, como não foram obtidas informações referentes aos meses de março e abril de 2017, adotou-se como parâmetro para cálculo desses meses, a média da proporção entre o valor total pago aos mesmos nos meses de maio, junho e julho do ano, e o valor correspondente pago pela Prefeitura à Locar pela prestação do serviço nos respectivos meses. Em seguida, aplicou-se essa proporção sobre o valor total pago à Locar nos respectivos meses, obtendo-se os valores totais pagos aos subcontratados nos meses ausentes. Com base nessa metodologia foi possível obter por extração o valor total pago aos subcontratados em cada exercício.

A partir desses dados e informações foi apurado o superfaturamento e consequente prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme tabela a seguir.

Tabela – Apuração do superfaturamento no período de janeiro a julho de 2017

DESCRÍÇÃO	VALOR TOTAL (R\$) Janeiro a julho/2017
Pagamentos aos subcontratados (A) (*)	1.936.968,18
Bonificações e Despesas indiretas - BDI (B) (**)	374.599,37
Valor total operacional (C) = (A) + (B)	2.311.567,54
Valor bruto recebido pela Locar da Prefeitura (D) (***)	3.857.611,99
Superfaturamento (E) = (D) - (C)	1.546.044,45
% SUPERFATURAMENTO	66,9%

Fonte: Documentos e informações da execução do contrato 115/2017 e do SIGA.

(*) Calculado com base nos comprovantes de meses completos no período do contrato.

(**) BDI – 19,34%, sendo 3% para Despesas Administrativas, 7,65 (ISS, PIS e COFINS) e 7,0% de Lucro Bruto.

(***) Com base nos Processos de pagamento em confronto com os valores lançados no SIGA.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 19,34 % para as Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) foi com base na mesma metodologia utilizada na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que definiu 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 de 26,44% considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, aplicando-se a fórmula de BDI abaixo, presente na referida Nota Técnica.

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

Registre-se que, para efeito de cálculo de Despesas Administrativas nesse caso, considerou-se que, para executar os serviços contratados, a Locar mantinha unicamente um pequeno imóvel alugado por R\$ 1.200,00 no município de Casa Nova, além de três funcionários sem registro trabalhista formal. Os custos administrativos levantados, incluindo todas as despesas, foi estimado na ordem de R\$ 11.100,00 mensais, considerando o aluguel, os salários e outras pequenas despesas, os quais resultou em um percentual de custo administrativo de no máximo 3% no período, o qual foi considerado para o cálculo do BDI.

Sobre o Lucro Bruto, definiu-se o percentual de 7,0% no cálculo. Tal valor foi estabelecido em função da atuação mínima da Locar Locação na prestação do serviço de transporte escolar, como mera intermediadora de um serviço 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 7,65% de Tributos sobre Faturamento, em função do percentual de 4% de ISS cobrado pela Prefeitura de Casa Nova à contratada, ou seja, 1% menor que os 5% utilizados na nota do STF. A adoção dos percentuais supracitados resultou em um BDI de 19,34%.

Ressalta-se, porém, que esse cálculo de BDI considera o efetivo recolhimento do ISS. No entanto, essa obrigação tributária deve ser efetivamente identificada pela Prefeitura. Assim, se o valor de ISS da empresa contratada não tiver sido recolhido, este fato deve ser levado em conta como um faturamento adicional, se não for devidamente cobrado pela Prefeitura Municipal de Casa Nova da empresa contratada no período.

Como base nessas premissas apresentadas, pôde-se verificar, portanto, que a Prefeitura de Casa Nova pagou à empresa Locar – Olegário Pereira Júnior EIRELI, CNPJ nº 07.092.069/0001-31, o montante de R\$ 3.857.611,99 no período de janeiro a julho de 2017, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 1.936.968,18. Somando-se os meses avaliados de 2017, o prejuízo já acumulado da Prefeitura atingiu o montante de R\$ 1.546.044,45, correspondente ao Superfaturamento.

Salienta-se que, do total de R\$ 3.857.611,99 pagos à empresa Locar pela execução contratada dos serviços de transporte escolar no município de Casa Nova/BA, 87,2% desse montante, ou seja, R\$ 3.363.825,88, tiveram como fonte os recursos do Fundeb, e 2,7%, ou seja, R\$ 103.786,11, utilizou recursos do PNATE. Considerando a proporcionalidade do superfaturamento apontado nos recursos dos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 1.348.146,04 pela utilização dos recursos do Fundeb e de R\$ 41.595,15, pela utilização de recursos do PNATE.

O valor do superfaturamento recebido pela empresa Locar, além de ilegal, por que fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, correspondeu a 66,9% dos valores devidos pelos serviços prestados. Se fosse calculado com base nos mesmos parâmetros como lucro, o percentual calculado seria também excessivo para a realidade do mercado, na ordem de 78,6% de lucro. Enfim, os valores identificados e calculados como superfaturamento e/ou lucro nesse caso, caracterizam-se por serem extremamente exorbitantes tanto do ponto de vista absoluto como percentual.

Os fatos aqui identificados revelam-se graves, especialmente pelo prejuízo causado à administração pública e, consequentemente, à sociedade pela precarização do serviço de transporte escolar municipal. Além disso, observe-se que a irregularidade apontada, continuará a ocorrer ao longo de 2017 e enquanto o contrato for executado nas mesmas bases evidenciadas neste relatório, caracterizada pela intermediação integral e superfaturamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2018, de 12 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Neste item, analisando as informações contidas na execução do Contrato N.º 115/2017, pactuado entre a Prefeitura de Casa Nova e a empresa Locar- Olegário Pereira Júnior – EIRELE, informa a auditoria, que supostamente teria havido um superfaturamento da ordem de R\$ 1.546.044,45, no período compreendido ao início da execução do contrato até julho de 2017, em face de que segundo sua ótica, seria referida empresa uma mera intermediária dos referidos serviços de transporte escolar, já que ainda segundo o mesmo ponto de vista não haveria gestão do contrato pois que houve a transferência total da execução do serviço.

Tal afirmação não pode prosperar, muito embora se verifique que pode ter havido pequenas falhas na execução do contrato, as mesmas não passam de falhas de caráter formal, que não afetaram a execução dos serviços.

A empresa contratada para execução do serviço detinha a total gestão do contrato, nos moldes como estabelecido no mesmo, muito embora, não pudesse realizar a subcontratação total dos veículos necessários à fiel execução do mesmo, que tinha como objetivo, o transporte dos alunos da rede municipal de ensino, para as diversas escolas situadas no território do município, que é por demais vasto.

E assim não poderia, porque o contrato, que previa a execução dos serviços de transporte de estudantes para o exercício de 2017, em sua Cláusula Quinta – Da cessão, transferências ou subcontratação, expressamente dita que:

“o presente contrato não poderá ser objeto de cessão, transferência ou subcontratação, no todo ou em parte, sem prévia e expressa autorização do CONTRATANTE, sob pena de imediata caducidade.”

Ademais, a empresa também estava obrigada contratualmente no tocante a vários aspectos, em especial com base nas determinações contidas na Cláusula Segunda, a saber:

- a) disponibilizar o serviço descrito na Cláusula Primeira,*
 - b) assegurar a boa qualidade do serviço,*
 - c) assumir inteira responsabilidade civil e administrativa por danos e prejuízos causados por descumprimento, omissões ou desvios de qualidade técnica do objeto deste contrato.*
 - d) não transferir ou ceder o contrato a terceiros, no todo ou em partes, sem o prévio consentimento da CONTRATANTE,*
 - j) as despesas com combustíveis, motorista e manutenção dos veículos serão de responsabilidade da empresa,*
 - l) os veículos deverão estar com a documentação em dia e os condutores devidamente habilitados, e ainda*
- “parágrafo primeiro: Ficará a cargo da CONTATADA , todas as despesas e custos decorrentes da execução do contrato, bem como dos tributos, obrigações trabalhistas e sociais, seguros e todos os demais custos direitos e indiretos, necessários à execução do objeto de contrato”.*

É certo que a referida empresa deixou de cumprir várias das obrigações previstas contratualmente, tendo por conta disto inclusive, em várias ocasiões, **recebido notificações para solucionar o descumprimento de várias de suas obrigações.**

À mesma, deverão ser aplicadas multas, por força do descumprimento contratual, além do que poderá sofrer glosa de valores dos quais ainda é credora do Município, em valores bem significativos, já que o Município ainda não liquidou pagamentos de alguns serviços executados.

Tudo será apurado minuciosamente, com a devida cautela, para que se possa fazer justiça, em especial, para com os subcontratados, que pelo visto, também estão sem receber os valores totais que lhes são devidos pela contratada.

Deste modo, antes de realizar qualquer pagamento ainda devido à referida empresa, os setores apropriados do Município, irão averiguar tais aspectos, oportunizar defesa a contratada, e ao final, se for o caso, aplicar as penalidades previstas na Cláusula Décima do Contrato, em especial a que prevista na alínea “b3”, que prevê multa de 30% (trinta por cento) do valor do contrato, por conta de descumprimento das normas previstas no edital e no contrato, podendo ainda ser dobrada em casos de reincidência.

Como se vê, o município não se furtou, tampouco furtará ao seu dever de apurar todas as ocorrências do contrato, e de acordo com a lei 8666/93, aplicar ao contratado todas as penalidades cabíveis, nas quais ele tenha incorrido.

Todo o rito de cobrança das multas está previsto na referida Cláusula contratual, existindo previsão de serem deduzidas do valor devido, que como dito, existe e é em valor bastante considerável, apto a extirpar todo e qualquer suposto prejuízo aos cofres públicos.

O município manterá informado essa CGU de todos os passos que serão tomados em relação ao assunto, de forma que essa controladoria terá de forma atualizada todas as informações aqui referidas. Insta dizer ainda que a posição do TCU nesse caso é permitir a subcontratação parcial dos serviços, muito embora entenda que se prejuízo houve nesse caso, deverá ser instaurada TCE para apurar os danos.

Nesse sentido, o município seguirá a risca a orientação da corte de contas, e se verificado prejuízo ao erário, quantificará, apontará os responsáveis e instaurará a respectiva TCE.

Esse é o posicionamento do TCU (ACÓRDÃO Nº 2093/2012 – TCU – Plenário):

9.8.9.3. não permita a subcontratação integral dos serviços, permitindo-se tão somente a subcontração parcial quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.9. determinar à Secex/CE que monitore todas as determinações contidas neste Acórdão e que, em relação à determinação contida no item 9.7 supra, caso se confirme a ocorrência de dano ao erário, pugne pela instauração de uma tomada de contas especial ou mesmo pela conversão de representação autuada por cópia destes autos em uma TCE, caso o FNDE não tenha instaurado procedimento nesse sentido;

Solução idêntica foi adotada pelo TCU no ACÓRDÃO Nº 2917/2012 – TCU – Plenário:

9.8.1. adote providências no sentido de examinar, se ainda não o fez, a prestação de contas do exercício de 2009, relativa aos repasses automáticos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE transferidos ao Município de Marco/CE, com a devida consideração das irregularidades apontadas neste processo, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial, que deverá ser remetida ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, informando, no mesmo prazo, a este Tribunal, as providências adotadas;

9.8.2. encaminhe orientação aos municípios que recebem recursos federais para contratação de transporte escolar no sentido de que observem o disposto no art. 30, II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a fim de evitar a contratação de empresas

prestadoras de serviço de transporte escolar como meras intermediárias de tais serviços;

A subcontratação total do objeto, somente no decorrer da execução do objeto foi constatada, tendo o Município na ocasião iniciado procedimento pra proceder com a rescisão contratual.

Entretanto, usando do bom senso, e pensando no transtorno que tal atitude acarretaria, em especial no imenso prejuízo que teria o alunado e toda a rede municipal de ensino, que certamente deixaria de funcionar por um longo tempo, até que fossem ultimados preparativos para realização de nova contratação de nova empresa ou mesmo de diversas empresas ou contratados individuais, resolveu manter o mesmo durante o restante do exercício de 2017, mas desde a constatação, ficou decidido que melhor opção era de que em 2018 e exercícios seguintes, seriam feitas novas contratações.

E assim está sendo feito. Para o exercício de 2018, já que o contrato está encerrado, pois que o objeto pactuado, conforme Cláusula Primeira, era o transporte de estudantes no exercício de 2017, já está sendo preparado novo edital com novo modelo contratual.

Nesta primeira quinzena de 2018, será divulgado novo Edital para operacionalizar o serviço de transporte de estudantes da rede municipal, que terá julgamento com base no menor valor apresentado para cada item/rota, e onde não mais se permitirá contratação da gestão total do objeto, por uma única empresa.

Buscar-se-á no novo modelo, contratar microempresas, micro empreendedores individuais ou pessoas físicas, que somente poderão operar uma única rota/item, conforme determinação editalícia.

Ademais se tomarão como parâmetro, os valores e cotações do serviço, nas bases pelas quais vários subcontratados recebem pela locação pretendida na região, buscando inclusive considerável economia neste tipo de gasto.

Entretanto e mesmo assim, mesmo sabendo que existiram falhas na execução do serviço, estando o mesmo vencido, haverá de reconhecer que a contratada detinha a total gestão do serviço, pois que era de sua responsabilidade todas as previsões obrigacionais previstas contratualmente.

Tanto é assim, por exemplo, que diferentemente do que afirmado no relatório, a empresa supervisionava e coordenava todo o serviço de transporte, fazendo regularmente vistorias nos veículos, determinando execução dos serviços necessários nos mesmos, providenciando abastecimentos, fornecendo combustíveis, adquirindo peças, realizando adiantamentos de numerários solicitados, instalando nos veículos GPS.

Além disto respondia e responde civilmente por quaisquer danos que causasse ao serviço ou a terceiros, e ainda era a responsável e pagava os impostos aplicáveis à espécie, realizando ainda os pagamentos aos contratados, sejam motoristas, auxiliares, mecânicos ou funcionários administrativos, sejam os que ficavam no escritório da empresa em Casa Nova, e os que realizavam trabalho minucioso e detalhado na sede da empresa, em especial no monitoramento de todos os veículos, em face da colocação nos mesmos, de GPS, que possibilitavam o acompanhamento em tempo real, da execução do serviço.

Para comprovar o que afirmado acima, de que sem sobra de dúvida a contratada mesmo que com falhas era a responsável da gestão do contrato e que não era uma simples intermediária de prestação de serviços, pois que o fazia diretamente, já que sobre o mesmo detinha todo o comando e responsabilidade, anexamos alguns documentos, que foram disponibilizados pela empresa para remessa a essa CGU.

Assim seguem em anexo, cópias de todos os documentos relativos às vistorias periodicamente realizadas pela empresa nos veículos, demonstrando o cuidado que a mesma detinha para que as falhas e necessidades dos veículos fossem sempre sanadas. Registre-se que as mesmas foram feitas em várias épocas do exercício.

No referido documento, individualmente, para cada um dos veículos utilizados no serviço de transporte de estudantes, em todas as rotas, estão registrados o Número da Placa do Veículo, o ano de fabricação, o modelo, a marca, a data da vistoria, e a marcação quanto às falhas detectadas, que eram em seguida, devidamente consertadas e providenciadas.

Ao final, em quadro apropriado, eram descritas as mais importantes observações sobre problemas detectados no veículo ou mesmo com os condutores, para a seguir, serem as mesmas devidamente sanadas. Cada um deles está assinado pelo condutor do veículo, estando anexada ainda o documento do mesmo.

Foram anexadas 77 (setenta e sete) fichas de vistoria, para exemplificar o que argumentado. Em arquivo em separado, também segue anexado, um Resumo da Segunda Inspeção Veicular Escolar realizada pela empresa nos veículos.

Seguem também em anexo, servindo de exemplo, para também comprovar a execução plena do contrato, cópias impressas, retiradas a partir do Sistema mantido pela empresa, com vistas ao acompanhamento em tempo real, dia a dia, de todos os veículos a serviço do objeto do contrato.

Em razão da colocação de aparelhos de GPS, a empresa contratou serviços para fins de ter o total controle da movimentação de todos os veículos, enquanto ocorriam suas movimentações, por todas as rotas para quais os veículos eram designados.

Deste modo, por meio de senha e via internet, tinha total acesso à movimentação de todos os veículos, e assim, controlava sempre que necessário, todos os deslocamentos, pontos de parada, horários de início e final de percurso, quebra de veículo por meio de alerta apropriado, para fins de substituição por outro de igual categoria, para que o trajeto fosse fielmente cumprido, além de controlar diversos outros aspectos da execução do serviço.

Nos citados documentos, que refletem um determinado dia da execução do serviço por diversos veículos postos à disposição do transporte de estudantes, está registrada a rota, as paradas, intervalos de movimento, início da rota, final da mesma, o número da placa do veículo, o dia e horário, a quantidade de quilômetros rodados, o mapa do município, as estações utilizadas, a velocidade média do veículo, etc. Seguem como exemplo, 53 (cinquenta e três) relatórios diários de alguns veículos executores do serviço.

O Município, por meio da Secretaria de Educação, como não poderia deixar de ser fez sempre a parte que era de sua responsabilidade, exigindo melhorias, fazendo vistorias, colhendo

informações dos usuários e em especial, exercendo por meio de prepostos a fiscalização da plena execução do serviço.

Em especial registrava diariamente, em documento intitulado “**FICHA DIÁRIA DOS MOTORISTAS**”, para onde havia deslocamento de todas as escolas destino dos veículos, a execução do serviço.

No referido documento ficava registrado, o Nome do condutor do veículo, o número da placa do veículo, o dia/mês/ano da execução, o tipo da habilitação do motorista, o ponto de partida, o destino, o horário da saída, o horário da chegada, o turno, a quilometragem da rota, a quantidade de alunos transportados, além de conter ainda, a assinatura do profissional motorista encarregado na condução do veículo, e do gestor/fiscal do Município/Secretaria de Educação, além de haver ainda anotação da quantidade de dias em que o serviço foi executado.

Com base neste documento, elaborado e feito pela fiscalização, se conferia o quanto devido à empresa em cada rota, em confronto com os boletins e Nota Fiscal apresentada para recebimento do valor devido mensalmente. Por meio do mesmo, anotava-se e fazia-se o registro das faltas, das substituições de veículos e de motoristas, além de outras anotações se e quando necessárias. As referidas mensalmente, eram remetidas para a Secretaria para fins de conferência e arquivamento.

Em anexo, seguem todas as fichas de controle de todas as rotas de serviço de transporte de alunos para todas as escolas do município.

Desde modo, como dito, mesmo havendo falhas na execução do serviço, não há eu se falar em superfaturamento ou em não gestão da frota ou do serviço, pois que fica comprovado definitivamente que a empresa não era como alhures afirmada, mera intermediária dos serviços, pois que os executava, coordenava e supervisionava, além de realizar todas as obrigações contidas em contrato, inclusive, recolhendo ao fisco, mensalmente, todos os impostos devidos sobre o total da fatura mensal.

E por ser assim, não há que se falar em valores superfaturados a execução do referido serviço de transporte de estudantes.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, a Prefeitura reconhece que o próprio contrato por ela firmado com a Locar vedava a subcontratação.

Asseverou ainda que a subcontratação total foi constatada no decorrer da execução e o Município teria iniciado o procedimento de rescisão contratual. No entanto, não teria tomado providências em razão do suposto prejuízo ao alunado, já que o serviço de transporte “certamente deixaria de funcionar por um longo período, até que fossem ultimados preparativos para realização de nova contratação”.

Não se acolhe tal justificativa para a inação do Ente Público. Primeiro porque a Prefeitura não juntou qualquer documentação probatória dos trâmites iniciais do alegado procedimento. Ademais, poderiam ser firmados contratos emergenciais diretamente com os efetivos prestadores do serviço, conforme permissão do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

Nesse particular, considera-se bastante salutar a proposta mencionada de não aditamento do Contrato nº 115/2017 e implementação de um novo modelo de contratação do transporte, com base nas diretrizes de:

“menor valor apresentado para cada item/rota, e onde não mais se permitirá contratação da gestão total do objeto, por uma única empresa”;

“contratar microempresas, micro empreendedores individuais ou pessoas físicas, que somente poderão operar uma única rota/item, conforme determinação editalícia” e

“como parâmetro, os valores e cotações do serviço, nas bases pelas quais vários subcontratados recebem pela locação pretendida na região, buscando inclusive considerável economia neste tipo de gasto”.

Para isso, o procedimento jurídica e tecnicamente mais adequado é o sistema de credenciamento, por meio de edital de chamamento público com ampla divulgação, sendo realizado sorteio público entre os interessados credenciados, caso sejam eles em número maior que o de rotas.

No que toca à questão do superfaturamento, aduz a Prefeitura que este não teria ocorrido pelo fato de a empresa ter a gestão do serviço, já que “supervisionava e coordenava todo o serviço de transporte, fazendo regularmente vistorias nos veículos, determinando execução dos serviços necessários nos mesmos, providenciando abastecimentos, fornecendo combustíveis, adquirindo peças, realizando adiantamentos de numerários solicitados, instalando nos veículos GPS”.

Em verdade, o material probatório evidencia a ocorrência da subcontratação integral do serviço aos prestadores, uma vez que a empresa não alocava um único veículo de sua propriedade no transporte em Casa Nova, tampouco detinha algum motorista empregado. Ao contrário, os contratos firmados entre a empresa e os reais prestadores comprovam que todo o custo e risco corria por conta destes.

A Cláusula Sexta desses subcontratos, transcrita no campo “fato”, deixa evidente a condição da empresa como essencialmente de intermediação, sendo de inteira responsabilidade dos prestadores:

- a) todos os encargos tributários incidentes sobre a locação e os relativos às obrigações trabalhistas;
- b) as despesas com combustíveis, manutenção (material e mão de obra), assistência técnica e qualquer outra relacionada ao veículo e ainda
- c) obrigação de providenciar a substituição do veículo por outro, caso houvesse alguma impossibilidade, arcando com tais custos e obrigando-se a não dar solução de continuidade ao serviço.

Desse modo, não há como prosperar o alegado pela Prefeitura em que a Locar estaria custeando combustíveis e peças. Pode até ter havido algum adiantamento de numerário esporádico, mas isso não retira a responsabilidade dos prestadores com o ônus final de tais despesas.

Sobre o pagamento de impostos e vistorias, tais custos já estão contemplados no percentual de despesas administrativas.

Já em relação às “fichas diárias dos motoristas”, tratam-se de controles de frequência da prestação do serviço feito pela Secretaria de Educação para fins de checagem do pagamento a ser efetuado, não tendo relação com a constatação aqui discutida.

Assim, considerando a irregularidade da subcontratação integral do serviço; a realidade fática dessa subcontratação com transferência de todo o risco do negócio aos subcontratados e a adoção de fórmula com parâmetros razoáveis de despesas administrativas, tributárias e de lucro para a atividade de intermediação, resta evidenciado o superfaturamento apontado de R\$ 1.546.044,45 no período de janeiro a julho de 2017, que representou 66,9% do total pago.

2.1.3. Transferência irregular de recursos dos precatórios FUNDEF para contas estranhas e desvinculadas da educação básica, no total de R\$ 87.385.066,00, no período de dez/2015 a agosto/2016. Pagamento inelegível a título de honorários advocatícios sobre os precatórios no montante de R\$ 17 milhões.

Fato

Em decorrência do trânsito em julgado do Processo 0315429-63.2013.4.01.9198, referente à ação originária TRF1 2003.33.00.032248-6/BA, cujo objeto se refere às diferenças no cálculo das transferências FUNDEF efetuadas no período de 1998 a 2006, em 10/12/2015 o município de Casa Nova recebeu da União o total de R\$ 92.657.082,59, depositados na conta 10451-5 da agência 1185-1 do Banco do Brasil, denominada PMCN LIVRE MOVIMENTAÇÃO.

Foram analisados os extratos bancários da citada conta e acompanhada a movimentação dos valores para outras contas destino, conforme demonstrativo a seguir:

Quadro - Transferências indevidas de recursos da conta de Precatórios do FUNDEF

Banco/agência/conta destino	Nome Conta Destino	Data Transf	Valor(R\$)
CEF/4766-0/00600000019-7	Nova Aplicação	14/04/2016	10.000.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	21/12/2015	2.000.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	29/12/2015	100.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	30/12/2015	200.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	10/03/2016	33.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	29/03/2016	40.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	23/05/2016	74.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	29/06/2016	30.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	30/06/2016	80.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	01/07/2016	67.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	14/07/2016	200.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	14/07/2016	8.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	02/08/2016	1.020.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	17/08/2016	54.000,00

BB/1185-1/16085-7	Saúde	19/08/2016	78.000,00
BB/1185-1/16085-7	Saúde	26/08/2016	140.000,00
BB/1185-1/19049-7	FPM	21/12/2015	2.000.000,00
BB/1185-1/19049-7	FPM	30/12/2015	1.300.000,00
BB/1185-1/19049-7	FPM	28/04/2016	145.000,00
BB/1185-1/19049-7	FPM	06/07/2016	570.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	18/12/2015	5.000.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	18/12/2015	1.000.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	21/12/2015	2.000.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	30/12/2015	800.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	06/01/2016	10.000.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	18/01/2016	375.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	25/01/2016	7.000.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	29/01/2016	600.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	11/02/2016	540.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	12/02/2016	430.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	24/02/2016	433.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	29/02/2016	837.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	08/03/2016	51.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	14/03/2016	308.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	23/03/2016	55.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	01/04/2016	41.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	04/04/2016	2.065.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	14/04/2016	1.300.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	15/04/2016	305.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	22/04/2016	152.540,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	28/04/2016	156.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	03/05/2016	1.615.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	05/05/2016	5.165.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	12/05/2016	312.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	17/05/2016	400.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	17/05/2016	50.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	18/05/2016	1.040.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	24/05/2016	200.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	01/06/2016	1.321.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	08/06/2016	200.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	08/06/2016	2.415.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	10/06/2016	30.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	13/06/2016	185.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	14/06/2016	645.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	14/06/2016	147.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	15/06/2016	160.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	17/06/2016	1.900.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	17/06/2016	316.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	27/06/2016	52.000,00

BB/1185-1/27269-8	ICMS	29/06/2016	645.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	01/07/2016	1.906.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	01/07/2016	45.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	05/07/2016	60.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	05/07/2016	206.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	05/07/2016	1.722.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	06/07/2016	1.140.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	06/07/2016	335.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	07/07/2016	464.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	07/07/2016	650.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	07/07/2016	398.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	07/07/2016	120.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	08/07/2016	120.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	14/07/2016	927.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	14/07/2016	30.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	18/07/2016	1.636.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	22/07/2016	253.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	28/07/2016	398.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	28/07/2016	100.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	02/08/2016	2.177.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	02/08/2016	28.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	03/08/2016	858.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	04/08/2016	1.025.526,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	17/08/2016	1.236.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	19/08/2016	1.939.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	19/08/2016	15.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	19/08/2016	185.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	25/08/2016	140.000,00
BB/1185-1/27269-8	ICMS	26/08/2016	886.000,00
TOTAL			87.385.066,00

Embora não fizesse parte do escopo inicial desta fiscalização, foram solicitadas as relações de pagamento de tais contas destino e alguns dos respectivos processos de pagamento.

O objeto do gasto, conforme o histórico registrado nesses documentos pela Prefeitura Municipal, seriam referentes a aquisição de ambulâncias e equipamentos médicos, reforma de Unidade de Pronto Atendimento, aquisição de material de construção para unidades de saúde, pagamento de pessoal não lotado na educação básica, contas de consumo de água de diversos prédios públicos, entre outros.

Registre-se que não foram auditadas essas despesas, seja do ponto de vista do seu processo de licitação quanto da sua efetiva execução, em termos de preço, quantidade e qualidade.

Vale mencionar ainda que as transferências efetuadas para a conta ICMS (nº 27269-8 da Ag 1185-1 do Banco do Brasil) nos valores de R\$ 10.000.000,00 e R\$ 7.000.000,00, nas datas de 06/01/16 e 25/01/16, respectivamente, tiveram por objeto informado o pagamento do

escritório de advocacia Wanderley Gomes Advogados Associados, patrocinador da ação originária relativa ao Precatório Fundef do município de Casa Nova.

Tais pagamentos efetivados pelo município (Processos nº 30/2016 e 295/2016) constaram de acordo consignado entre as partes, em 17/12/2015, no Termo de Audiência no “Juízo de Direito da 1ª Vara dos Feitos Relativos às Relações de Consumo Cíveis e Comerciais da Comarca de Casa Nova”.

Sem adentrar no aspecto da licitude da contratação e da compatibilidade dos expressivos valores pagos nesse único processo (R\$ 17 milhões), tal pagamento se mostra desde logo inelegível, posto que não compatível com a finalidade do Fundo. O processo de contratação do Escritório de Advocacia, inclusive, não foi localizado pela Prefeitura para apresentação à Equipe de Fiscalização.

A qualificação desse gasto como inelegível decorre de entendimento pacificado no Acórdão nº 1824/2017-TCU-Plenário (item 9.2.4), que concluiu que a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do FUNDEF para o pagamento de honorários advocatícios é constitucional, sendo incompatível o artigo 60 do ADCT, com a redação conferida pela EC nº 14/1996, bem como ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007.

Nessa mesma linha de entendimento, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia expediu a Resolução TCM 1346/2016 para alertar às prefeituras que os recursos de precatórios do FUNDEF somente devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino básico, nos termos da Lei Federal 11.494/2007, sob pena de caracterização de desvio de finalidade.

Conforme o artigo 1º, § 2º da citada Resolução, “*não se admite, a qualquer título, a cessão dos créditos de precatórios, nem a sua utilização para o pagamento de honorários advocatícios, inclusive na hipótese dos contratos celebrados para propositura e acompanhamento de ação judicial visando obter os respectivos créditos, ressalvadas decisões judiciais em contrário, transitadas em julgado*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Registre-se que a Prefeitura enviou a esta CGU cópia do Ofício nº 498/2017, de 27.12.2017, por meio do qual encaminhou o Relatório de Fiscalização ao ex-gestor (período 2013-2016). Informa ainda, em 5.1.2018, que não recebeu qualquer manifestação do referido ex-gestor.

Análise do Controle Interno

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

2.2 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. Acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por Professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

Fato

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

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

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

Nessa mesma linha, o artigo 177 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual n.º 6.677/1994, acompanha essa orientação elencando de forma exaustiva as possibilidades de acúmulo de dois cargos públicos e, de forma tácita, veda a possibilidade de acúmulo de três ou mais cargos públicos, independentemente de qualquer natureza técnica.

Como se observa, em todos os casos em que a acumulação foi permitida, estabeleceu-se o limite máximo de dois vínculos por agente público. No caso do presente trabalho de fiscalização, interessam apenas as previsões contidas nas alíneas “a” e “b”.

Com base nessas premissas, esta Controladoria Geral da União-CGU promoveu pesquisa de dados e cruzamento de informações envolvendo os professores ativos custeados ou não com recursos do FUNDEB 60% informados pela Secretaria Municipal de Educação de Casa Nova-BA e os dados registrados na Relação Anual de Informações Anuais-RAIS do Ministério do Trabalho (período-base 2016), contemplando a identificação de vínculos existentes na Administração Pública e privada.

Nesse levantamento foram constatados cinco casos de acumulação ilícita de três cargos públicos, com jornadas laborativas semanais excessivas, relacionados a seguir, os quais demandam a necessidade de esclarecimentos desses servidores junto à Secretaria Municipal de Educação.

- 1) Professor: A. D. P. M.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
10358190000177	MUNICIPIO DE PETROLINA	18062002	36	Professor de nível médio na educação infantil
13691811000128	MUNICIPIO DE CASA NOVA	01072002	44	Professor de nível superior do ensino fundamental (primeira a quarta série)
16444804000110	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	18022005	44	Professor de nível médio no ensino fundamental
Carga horária semanal			124	

2) Professor: A. M. F.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
10358190000177	MUNICIPIO DE PETROLINA	04072016	36	Professor de nível médio no ensino fundamental
13691811000128	MUNICIPIO DE CASA NOVA	22031999	44	Supervisor de ensino
16444804000110	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	13031991	44	Dirigente do serviço público municipal
Carga horária semanal			124	

3) Professor: D. dos S. N.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13691811000128	MUNICIPIO DE CASA NOVA	01112000	44	Professor de nível médio na educação infantil
13915632000127	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	26082015	13	Professores de cursos livres
13937065000100	SECRETARIA EDUCACAO-SEC	10032014	30	Professor de nível médio no ensino fundamental
Carga horária semanal			87	

4) Professor: L. de S. A.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13691811000128	MUNICIPIO DE CASA NOVA	01101995	44	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental
13909247000177	MUNICIPIO DE REMANSO	05042004	44	Professor de nível médio no ensino fundamental
13937065000100	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	07082015	30	Professor de nível médio ensino fundamental
Carga horária semanal			118	

5) Professor: P do S. de O. M.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13915632000127	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	01061993	13	Professor de nível superior do ensino fundamental
11022597000191	FUNDACAO UNIVERS. DE PERNAMBUCO	02042012	30	Professor de ensino superior na área de didática
13691811000128	MUNICIPIO DE CASA NOVA	22031999	44	Supervisor de ensino

Os nomes relacionados tratam-se de servidores que acumularam três cargos na Administração Pública, situação expressamente vedada pela Constituição Federal e reforçada pelo Acórdão TCU n.º 1.042/2014 – Plenário, que, inclusive, listou diversas decisões do STF, a exemplo do RE n.º 381.204/RS.

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

Apesar disso, é oportuno reforçar que a acumulação excessiva de cargos remete a uma jornada exaustiva de trabalho semanal que é agravada, em alguns casos, pelo exercício das atividades em cidades distintas, demandando necessidade de deslocamento intermunicipal e disponibilidade maior de tempo.

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

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

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

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

Na hipótese de escolha pela continuidade do vínculo com a Secretaria Municipal de Educação, o profissional deve apresentar documento formal de exoneração/demissão do(s) outro(s) vínculo(s) exercido(s) ilicitamente, bem como comprovação da compatibilidade de horário da nova jornada de trabalho acumulada.

Comunicada a respeito dos casos identificados, a Prefeitura de Casa Nova se manifestou através do Ofício nº 78/2017 - Secretaria de Finanças, de 06 de outubro de 2017, comprovando ter providenciado a notificação dos professores relacionados, alertando a eles sobre a necessidade de apresentação de documento formal de exoneração de um dos vínculos exercidos.

O mesmo ofício registrou que a professora P. do S. de O. M. se negou a receber a notificação e que os procedimentos decorrentes das notificações seriam enviados à CGU à medida que fossem concluídos.

Manifestação da Unidade Examinada

Nos termos do Ofício n. 003/2018-GABINETE, de 05 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova-BA assim se manifestou:

“ORDEM DE SERVIÇO : 201701703

(...)

Nos itens 02 e 03 da citada ordem de serviço, tratou-se de informar a acumulação por parte de alguns servidores, de três ou mais cargos ou de dois, conforme o caso.

Registre-se que a RAIS consultada pela fiscalização, como relatado referiu-se ao ano de 2016, onde inclusive, erroneamente, verifica-se que na maioria dos casos, em especial, quanto aos servidores que possuem dois vínculos, que em um deles cumpriam carga horária de 44 (quarenta e quatro) horas semanais. Tão informação não retrata a realidade, pois no máximo, no município em um vínculo, um profissional de ensino cumpre carga horária máxima de 40 (quarenta) horas semanais, ou de 20(vinte), conforme o caso.

Registrarmos que de conformidade com a documentação apresentada, não existem atualmente servidores que possuam três vínculos, e quem detinha anteriormente tal carga, apresentou exoneração em um deles, como comprovado com documentação já enviada para essa CGU.

Anote-se inclusive, que tais possíveis irregularidades apontadas, ocorrem em exercícios passados.

Quanto aos demais cargos de profissionais do ensino, com dois vínculos, como já demonstrado na documentação antes remetida para esse órgão de controle externo, estão todos regulares, pois que comprovado que há regularidades na acumulação, pois que viável, em face dos horários de execução dos mesmos, estando sendo cumpridas as normas constitucionais que tratam da matéria.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Casa Nova já havia se manifestado antes sobre o assunto através do Ofício nº 78/2017 - Secretaria de Finanças, de 06 de outubro de 2017, comprovando ter providenciado a notificação dos professores relacionados, alertando a eles sobre a necessidade de apresentação de documento formal de exoneração de um dos vínculos exercidos.

O mesmo ofício registrou que a Professora P. do S. de O. M. havia se negado a receber a notificação e que os procedimentos decorrentes das notificações seriam enviados à CGU à medida que fossem concluídos.

Sobre a afirmação de que a carga horária de 44 horas informada no relatório seria equivocada, temos a registrar que esse número decorre de consulta a dados oficiais da RAIS e que sua alimentação é de responsabilidade do próprio empregador quando remete as informações

trabalhistas, ou seja, a origem da informação, se equivocada, decorre da própria Prefeitura de Casa Nova – BA.

Outrossim, apesar de relatado que os servidores que possuam três vínculos apresentaram comprovação de exoneração de um deles e que a documentação já fora enviada à CGU, não acusamos o recebimento desses documentos, razão pela qual a constatação segue mantida nos termos orginalmente redigidos.

2.2.2. Necessidade de comprovação de compatibilidade de carga horária para acumulação lícita de cargos públicos por Professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

Fato

A Constituição Federal, em seu art. 37, estabelece como exceção à regra de impossibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos, desde que atendido o requisito da compatibilidade de horários, em especial, as seguintes situações:

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

Na mesma linha, o artigo 177 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual n.º 6.677/1994, regulou as condições impostas pela Lei maior, acompanhando essa orientação e imputando da mesma forma, o requisito da compatibilidade de horários para licitude do acúmulo de cargos públicos.

Porém, ao tratar em tese da observância da compatibilidade de horários, a Constituição Federal não ofereceu objetivamente as delimitações necessárias para afirmação de sua regularidade quanto à aplicação nas situações concretas, necessitando de orientações doutrinárias e jurisprudenciais para essa avaliação.

Inicialmente esse assunto foi tratado pela Advocacia Geral da União-AGU por meio dos Pareceres n.º GQ 145, de 16 de março de 1998, e n.º AC-054, de 27 de setembro de 2006, que estabeleceram o limite máximo de jornada semanal de 60 horas aos servidores públicos.

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

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

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

Em 2010, por meio da Nota n.º 114/2010/DECOR/CGU/AGU, o tema foi novamente enfrentado pela AGU, sendo reforçado o limite de 60 horas semanais como limite único a todos os profissionais sujeitos à acumulação de cargos, inclusive os da área da saúde.

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

Porém, julgamentos recentes do TCU (vide Acórdãos n.º 1.008/2013-Plenário e n.º 1176/2014) e do Poder Judiciário rejeitaram essa limitação de 60 horas como obstáculo único para caracterizar uma acumulação de cargos como regular, sendo aceitável o entendimento de que mesmo que a jornada supere esse limite, a acumulação será considerada lícita caso demonstrada a compatibilidade de horários, considerando-se nessa avaliação a jornada de cada vínculo, a distância entre os locais de trabalho e a ausência de prejuízos para o exercício das atividades públicas.

Com base nessas premissas, esta Controladoria Geral da União-CGU promoveu pesquisa de dados e cruzamento de informações envolvendo os professores ativos custeados ou não com recursos do FUNDEB 60% informados pela Secretaria Municipal de Educação de Casa Nova-BA e os dados registrados na Relação Anual de Informações Anuais-RAIS do Ministério do Trabalho (período-base 2016), contemplando a identificação de vínculos existentes na Administração Pública e privada.

Nesse levantamento foram constatados 94 casos de servidores efetivos com acumulação de dois cargos públicos, com jornadas semanais laborativas superiores a 60 horas, relacionados a seguir, para os quais se fez necessária a devida comprovação da compatibilidade de carga horária desses servidores junto à Secretaria Municipal de Educação, aferida mediante a apresentação do tempo de jornada e da grade horária exercida no vínculo adicional exercido.

Quadro – Professores com duplo vínculo e carga horária semanal superior a 60 horas

Nome (iniciais)	Razão Social	CNPJ	Admissão
A. DOS S. C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01082009
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	29032007
A. M. F. DA S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	13915632000127	30012012
A. A. O. DOS P.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	07032006
A. C. DOS P. F.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072002
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	15042013
A. D. F. DOS S. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072002
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	18022005
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	25021999
A. F. DOS P. F.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01082003
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	04072007

A. L. DOS P. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	20032007
A. P. DOS S. S. M.	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	09102015
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
A. DA S. N.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	08022010
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
A. C. L. M.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	26042000
A. P. DE C. J.	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	21032007
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	15041999
B. A. DE S.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	11072014
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	15041999
C. M. DA S. B.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	08052003
C. B. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	25082015
C. M. DES. R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	03082015
C. R. DOS P. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01101998
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	10032014
C. M. S. P.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	15042013
C. DA C. R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	13032000
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	08052003
E. A. DO N.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	01062012
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032004
E. N. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	09041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	05112013
E. DA S. R.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	04072016
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	15051999
E. R. D.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	25031994
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	15041999
E. M. DE A. R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	03022016
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	04012016
E. A. S.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	01112012
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01062000
E. S. DE O.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01042000
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	27112007
E. T. C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	19041999
	MUNICIPIO DE REMANSO	13909247000177	02042004
E. F. DOS P.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	18031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	20032007
G. DE B. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22071999

	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	13915632000127	02052002
H. DA S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	MUNICIPIO DE REMANSO	13909247000177	18032004
H. M. P.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	26042000
I. L. C. R. DE O.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	04072016
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	19052008
J. G. T. B.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	13042000
J. N. DA S. C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	13042000
J. L. C.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	04102002
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072002
J. M. F. DE O.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	22122004
J. R. DA S. O.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	01042011
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
J. N. DA S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	MUNICIPIO DE REMANSO	13909247000177	12072007
J. F. DE O.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	04072016
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
J. DE O. A. D.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01112000
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	28112007
J. B. P.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	20032007
J. G. N. DE O. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	13915632000127	02092013
J. DOS S. F.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	28112014
K. DE C. S. T.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072002
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	28112007
L. P. G.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	25072016
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
L. DA S. C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041998
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	26112015
L. P. A.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	30052006
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
L. H. DA S. M.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	23031999
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	21102013
L. A. DA C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	29102014
L. DOS P. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	26112007
L. DE C. S.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	08112007

	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	29032000
M. A. M.	MUNICIPIO DE SANTA MARIA DA BOA VISTA	10358182000120	18022002
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
M. B. B. DA C. S.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	03122007
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
M. DO C. DA R. B.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	06052002
M. DO S. B. M.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072008
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	21022000
	COMPANHIA HIDRO ELETRICA DO SAO FRANCISCO	33541368026263	22102013
M. DO S. DOS S. M.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	26052008
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
	MUNICIPIO DE REMANSO	13909247000177	22032004
M. DO S. G. F.	CENTRO DE FORMACAO DE CONDUTORES EVA LTDA - ME	09279581000117	01022014
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
M. G. D. DOS A.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	16071992
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	29102014
M. I. A. B.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	29062016
M. J. S. L.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072002
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	18022005
M. R. A. R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	24021983
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	19031991
M. S. DA S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	31032014
M. P. M. DE C.	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	29102014
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	23062006
M. DA S. N.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	10022012
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	11062014
N. V. D. DE S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	18022005
N. B. M. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	19041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	04062003
O. M. N.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01051990
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	14082002
P. B. R. B.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	30032009
P. F. DE C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
	MUNICIPIO DE REMANSO	13909247000177	15032004
P. P. DE O.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	12062007

R. N. C. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	05061985
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	01061993
R. R. DE S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01042000
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	28032016
R. B. DA C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	15042013
R. DA S. O.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	13915632000127	24021997
R. DE S. A.	MUNICIPIO DE AFRANIO	10358174000184	01122010
	MUNICIPIO DE AFRANIO	10358174000184	18022000
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
R. DE O. G. M.	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	29072016
	MUNICIPIO DE PETROLINA	10358190000177	07022013
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072002
R. D. DOS R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032004
	MUNICIPIO DE REMANSO	13909247000177	26032004
R. A. DA S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
	MUNICIPIO DE DORMENTES	35667377000183	01022011
S. R. DE L. S. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
	MUNICIPIO DE SOBRADINHO	16444804000110	25021999
S. R. S. O.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	10051999
	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	13915632000127	30012012
S. O. DOS P.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SERVICO AUTONOMO DE AGUA E ESGOTO	14759286000106	01052006
S. DA S. R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	MUNICIPIO DE REMANSO	13909247000177	08032004
S. M. C.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	26061989
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01032003
S. DA S. N. S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	12042012
S. M. S. DOS S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	20032007
T. DA S. S.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	24102007
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01072002
T. R.	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	08022010
	SECRETARIA DE EDUCACAO	10572071000112	06112007
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
T. C. B. DOS S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22051997
	BAHIA SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	13937149000224	07042008
V. H. DOS S. M.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	MUNICIPIO DE JUAZEIRO	13915632000127	14021995
V. DE C. F. P.	BAHIA TRIBUNAL DE JUSTICA	13100722000160	18111992
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01071995

V. Q. R C.	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	15042013
	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01041999
V. M. DE S.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	12062006
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	15042013
V. L. C. R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01011999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	21052002
V. DA C. C.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	22031999
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	24102014
Z. A. DA S. R.	MUNICIPIO DE CASA NOVA	13691811000128	01021984
	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	13937065000100	22031991

Comunicada a respeito dos casos identificados, a Prefeitura de Casa Nova/BA providenciou a notificação dos servidores relacionados, com a orientação de que apresentassem uma declaração atualizada de acumulação de cargos, bem como comprovação da carga horária semanal, individualizada e por vínculo, relativa aos exercícios 2016 e 2017.

A documentação recebida foi enviada à CGU por meio dos Ofícios nº 1221/2017 e nº 1223/2017, de 30 de outubro de 2017, sendo que o Ofício nº 1222, de 30 de outubro de 2017, informou que alguns dos Professores notificados não atenderam à referida convocação.

Ocorre que a intenção da fiscalização foi justamente alertar a Secretaria Municipal de Educação-SME acerca das ocorrências, para que efetuasse a verificação desses documentos e comunicasse à CGU uma posição conclusiva sobre os casos apontados.

Assim, nos termos do Ofício n003/2018-GABINETE, de 05 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova-BA se manifestou em definitivo sobre o assunto informando que “(...) *Quanto aos demais cargos de profissionais do ensino, com dois vínculos, como já demonstrado na documentação antes remetida para esse órgão de controle externo, estão todos regulares, pois que comprovado que há regularidades na acumulação, pois que viável, em face dos horários de execução dos mesmos, estando sendo cumpridas as normas constitucionais que tratam da matéria.*”

Sobre o assunto, é importante esclarecer que os casos identificados não constituíam irregularidades flagrantes, mas situações potenciais que demandavam necessidade de apuração da compatibilidade de carga horária em função da acumulação laboral com outros vínculos adicionais.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, foram verificadas as seguintes irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb.

Com relação ao transporte escolar, identificou-se superfaturamento de R\$ 7.427.810,19 na execução dos Contratos nº 118/2013 e 009/2017, no período de abril/2013 a julho/2017, decorrente da subcontratação integral dos aludidos contratos, dos quais R\$ 6.659.852,80 são recursos do Fundeb.

Quanto aos precatórios do Fundef, constatou-se a transferência irregular de recursos para contas estranhas e desvinculadas da educação básica, no total de R\$ 87.385.066,00, no período

de dez/2015 a agosto/2016. Além disso, verificou-se pagamento inelegível a título de honorários advocatícios sobre os precatórios no montante de R\$ 17 milhões.

Por fim, quanto à verificação de acúmulos de cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação, verificou-se a existência de cinco professores da Prefeitura de Casa Nova acumulando ilicitamente três cargos públicos.

Ordem de Serviço: 201701931

Município/UF: Casa Nova/BA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CASA NOVA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 963.124,88

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 16 a 20 de outubro de 2017 sobre a aplicação dos recursos federais descentralizados por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, nos exercícios de 2015 e 2016, no Município de Casa Nova/BA.

O PDDE destina-se a alocar recursos financeiros, via transferência direta, com o objetivo de aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.

O escopo do trabalho consistiu na análise das receitas recebidas e os dispêndios realizados pela Entidade Executora (EEx) e pelas Unidades Executoras (UEx), bem como na análise das prestações de contas envolvidas e visita “*in loco*” ao município e escolas.

O relatório a seguir apresenta o resultado dos exames realizados, e detalha os registros relevantes referentes ao cumprimento das normas legais e/ou condições dos objetos pactuados com órgãos federais.

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. Impropriedade na movimentação financeira realizada pela EEx.

Fato

A Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA recebeu o equivalente a R\$ 69.594,00, creditado a favor do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE, na conta própria de nº 6.435-1, na agência 1185, em 02/09/2016, e o transferiu de forma indevida para a conta ICMS, de nº

27.267, contrariando assim a prerrogativa finalística de criação do programa estabelecido pela Resolução nº 09 de 02/03/2011.

Convém destacar que os recursos das Ações Agregadas ao PDDE devam ser obrigatoriamente empregados em tais destinações, podendo ser aplicado na aquisição de materiais permanentes como bebedouro, impressora, aparelhos de ar condicionado por exemplo. E ainda, em itens de uso diário como papel, lápis, canetas, borrachas, cartuchos de tinta para impressora, produtos de limpeza, papel higiênico, e também na realização de pequenos reparos de infraestrutura física do prédio bem como contratação de mão de obra para esses serviços.

Há que se considerar que em qualquer situação, é imprescindível a necessidade de que haja uma lista prévia de prioridades apresentada aos membros que compõe o colegiado, assim como o registro em ata da decisão a ser executada ou dos materiais a serem adquiridos.

É vedada a utilização de verbas do programa para pagamento de tarifas bancárias e de tributos federais a não ser que esses estejam embutidos nos bens adquiridos ou nos serviços prestados, ou seja, não é permitido utilizar o recurso para pagar Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). É proibido também a utilização do recurso do PDDE para implementar ações que já são objeto de financiamento do FNDE.

O gestor não levou em consideração que os saldos da conta do Programa devam ser executados na conta bancária onde foram creditados, vedada sua transferência para outra conta bancária em qualquer circunstância, Resolução 09/2011.

Até o encerramento do exercício de 2016, o recurso oriundo do PDDE ainda não havia sido devolvido a conta do programa, o que motivou a atual gestão a encaminhar o ofício de nº 191/2017 de 17/04/2017, ao Procurador da República relatando a ocorrência do repasse indevido, cujo processo ainda se encontra em tramitação junto aquele órgão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 003/2018, de 05 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA apresentou os seguintes esclarecimentos:

“[...] vários assuntos tratados na Auditoria realizada, dizem respeito a fatos e execução e pagamento de serviços relativos a exercícios passados, quando era gestor do Município outro Prefeito, para quem devem ser dirigidas as solicitações de justificativas, pois que na maioria dos casos, ou não existem nos arquivos da prefeitura os materiais e documentos necessários, para que se possa enviar o que requisitado, ou por vezes, não temos como prestar esclarecimentos sobre contratações e suas justificativas que dependeram do poder discricionário do gestor da época.

Por ser assim, os questionamentos recebidos desse órgão de controle externo, foram remetidos ao endereço do ex-gestor, para que ele pudesse, se assim o desejasse, apresentar suas manifestações e argumentações necessárias, esclarecendo que as mesmas tanto poderiam ser enviadas para esta Prefeitura para encaminhamento, ou poderiam ser enviadas diretamente para o órgão fiscalizador, no caso, para essa CGU – Controladoria Geral da União. Até o presente momento, não recebemos qualquer material por parte do mesmo”.

Análise do Controle Interno

Ainda que os atos tenham sido realizados em período anterior ao da atual gestão da Prefeitura Municipal de Casa Nova, cabe a permanência da citação dos fatos apontados para futuras averiguações e imputação de responsabilidades.

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. Aquisições realizadas pela Entidade Executora (EEx) de materiais e serviços em desconformidade com os normativos e procedimentos aplicáveis ao Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.

Fato

A Prefeitura Municipal de Casa Nova recebeu, entre os exercícios de 2015 e 2016, recursos para execução direta na ordem de R\$ 298.260,00 oriundos do PDDE. Foram realizadas duas aquisições no valor total de R\$ 224.682,97, sendo: uma no valor de R\$153.288,22, referente à aquisição de material de limpeza e expediente, e outra no valor de R\$ 71.394,75, referente à aquisição de material de construção.

PREGÃO 052/2015

O Pregão Presencial 052/2015 destinou-se à aquisição de material didático e limpeza, foi dividido em seis lotes de acordo com a especificidade do material.

A solicitação de despesa, realizada em 09 de novembro de 2015, pelo Secretário de Educação, não especifica quais escolas serão beneficiárias da aquisição.

O PDDE destina-se a oferecer repasse de verbas complementar para que haja investimento em infraestrutura física e na área pedagógica das escolas, logo a aquisição de forma genérica pela Secretaria de Educação, sem a justificativa de qual escola será atendida, não condiz com os ditames do Programa. A previsão de recebimento de recursos do PDDE pela EEx é para destinação de escolas que não possuem UEx própria, conforme determina o art. 9º da Resolução FNDE nº10/2013 “*Os recursos financeiros do PDDE serão repassados, anualmente, da seguinte forma: I - à Entidade Executora (EEx) a cuja rede de ensino pertençam as escolas públicas, no caso dessas terem até 50 (cinquenta) alunos e não possuírem Unidade Executora Própria (UEx)*”.

Foram solicitadas informações acerca da distribuição dos bens nas escolas e foi informado, pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, por meio do Ofício Gabinete 1196/2017, de 23 de outubro de 2017, que “*não encontramos na Secretaria Municipal de Educação e Cultura os controles de distribuição e recebimento dos produtos adquiridos com recursos do PDDE, acerca das NF 002740 e NF 002742 do fornecedor M Oliveira Rodrigues*”. As Notas Fiscais citadas referem-se as despesas de aquisição de material didático e de limpeza totalizando R\$ 153.288,22.

Pela falta de controle, não ficou evidenciado quais escolas se beneficiaram das aquisições e se os bens adquiridos foram realmente entregues nas quantidades contratadas.

PREGÃO 070/2014

O Pregão Presencial 070/2014 destina-se à aquisição de material de construção para suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, o valor estimado foi de R\$ 90.008,75, o critério de julgamento das propostas é de menor preço por item.

O Anexo I do Edital, referente a especificação do objeto, traz descrito de forma genérica os produtos a serem adquiridos, sem detalhar a descrição técnica do material. Como a especificação técnica do material de construção tem grande influência no quesito preço, não é possível aferir a economicidade dos gastos.

O Edital ou seus anexos não especificam qual escola é destinatária do bem a ser adquirido. Não resta evidenciado, na autorização da despesa, a necessidade ou justificativa específica a que se destina o bem, a solicitação é de forma genérica “*para suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Educação do Município de Casa Nova*”.

Em que pese o edital traga o valor estimado para a contratação, não foi evidenciado documentos ou propostas de embasamento do cálculo do valor estimado.

Ainda que se tenha dado publicidade, por meio de jornal de grande circulação e no Diário Oficial do Município, o certame licitatório contou com apenas um participante, o qual foi o vencedor. De acordo com a Ata do Pregão Presencial 070/2014, “*mesmo havendo um único participante o Pregoeiro autorizou o prosseguimento do certame licitatório*”.

A Resolução FNDE 09/2014, art 2º, determina que a contratação “*deverá abranger o maior número possível de fornecedores e prestadores de serviço que atuem nos ramos correspondentes ao objeto a ser adquirido e/ou contratado*”.

Um único licitante ganhou todos os 31 itens dos bens a serem adquiridos, já que não foi observada disputa pela falta de participantes no pregão.

Diante do exposto, evidencia-se que a EEx, ainda que adquira bens elencados no programa, não elabora a Ata de Prioridades junto com a comunidade escolar e não possui controle de entrega e distribuição dos bens adquiridos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 003/2018, de 05 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova/BA apresentou os seguintes esclarecimentos:

“[...] vários assuntos tratados na Auditoria realizada, dizem respeito a fatos e execução e pagamento de serviços relativos a exercícios passados, quando era gestor do Município outro Prefeito, para quem devem ser dirigidas as solicitações de justificativas, pois que na maioria dos casos, ou não existem nos arquivos da prefeitura os materiais e documentos necessários, para que se possa enviar o que requisitado, ou por vezes, não temos como prestar esclarecimentos sobre contratações e suas justificativas que dependeram do poder discricionário do gestor da época.

Por ser assim, os questionamentos recebidos desse órgão de controle externo, foram remetidos ao endereço do ex-gestor, para que ele pudesse, se assim o desejasse, apresentar suas manifestações e argumentações necessárias, esclarecendo que as mesmas tanto poderiam ser enviadas para esta Prefeitura para encaminhamento, ou poderiam ser enviadas diretamente para o órgão fiscalizador, no caso, para essa CGU – Controladoria Geral da União. Até o presente momento, não recebemos qualquer material por parte do mesmo”.

Análise do Controle Interno

Ainda que os atos tenham sido realizados em período anterior ao da atual gestão da Prefeitura Municipal de Casa Nova, cabe a permanência da citação dos fatos apontados para futuras averiguações e imputação de responsabilidades.

2.2.2. Aquisições realizadas pelas UEx (Unidade Executora) e pela EEx (Entidade Executora) sem registro da Ata de Prioridades.

Fato

O PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, no município de Casa Nova, é executado de forma direta pela EEx e de forma indireta pelas UEX.

O Município de Casa Nova foi contemplado com recursos do PDDE para aplicação direta em 26 escolas, no exercício de 2015, e 37 escolas, em 2016. Foram recebidos recursos do PDDE diretamente nas UEx, no montante total de R\$ 479.044,88, conforme dado extraído do SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas, do FNDE. As UEx realizaram dispêndios com estes recursos e saldos remanescentes na ordem de R\$ 483.744,88, entre 2015 e 2016.

Em que pese os bens adquiridos, tanto pelas UEx quanto pela EEx, constarem da especificação do rol da Resolução FNDE nº10, não foi evidenciada a Ata de Reunião, com participação da comunidade escolar, em que se definem as necessidades prioritárias a serem adquiridas, determinando a lista de prioridades das aquisições, de acordo com o art. 3º da Resolução nº 09/2011, a saber: “*seleção, em reunião com seus membros e/ou representantes da comunidade escolar, dos materiais e bens a serem adquiridos e/ou serviços a serem contratados, de acordo com as finalidades do programa, para suprirem as necessidades prioritárias das escolas que representam, devendo ser registrados em ata os produtos e/ou serviços escolhidos e os motivos que determinaram as escolhas*”.

A elaboração e registro da Ata com a definição das prioridades a serem adquiridas é parte essencial do PDDE para que, por meio da participação da comunidade escolar, se definam as necessidades prioritárias das escolas.

Foram analisadas as aquisições realizadas por quatro UEx, referentes aos exercícios de 2015 e 2016, totalizando o valor de R\$ 82.392,44, conforme quadro a seguir:

Quadro – Aquisições nas UEx – 2015 e 2016

UEX	OBJETO	TIPO DE DESPESA	VALOR (R\$)
Associação de Pais e Mestres Escola Santana – 2015	-produtos de limpeza -produtos de limpeza -armário de aço -produtos de limpeza -material didático -panela pressão	Consumo Consumo Permanente Consumo Consumo Permanente	1.500,00,00 600,00,00 298,00 1.150,00 2.428,30 380,00
	TOTAL		6.356,30
Caixa Escolar escola Alano Viana Araújo - 2015	-aquisição de material pedagógico -aquisição material limpeza -informática -aquisição material limpeza	Consumo Consumo Permanente Consumo	3.190,00 2.680,00 1.470,00 4.200,00
	TOTAL		11.540,00
Caixa Escolar da Escola Municipal Joaquim Oliveira da Silva – 2015	-armário 02 portas -material pedagógico -quadro branco	Permanente Consumo Permanente	1.710,00 6.992,00 1.748,00
	TOTAL		10.450,00
Caixa Escolar Ginásio Municipal Lauro Castro - 2015	-material didático -quadro branco e ventilador	Consumo Permanente	3.712,00 928,00
	TOTAL		4.640,00
Associação de Pais e Mestres Escola Santana - 2016	-limpeza de impressora -produtos de limpeza -prateleiras -produtos de limpeza -cadeira de plástico -material didático	Consumo Consumo Permanente Consumo Permanente Consumo	50,00 700,00 555,00 1.600,00 585,00 200,00
Caixa Escolar escola Alano Viana Araújo - 2016	-material didático -bebedouro -material limpeza -material didático -armário aço -material didático	Consumo Permanente Consumo Consumo Permanente Consumo	7.874,00 3.300,00 2.299,98 3.015,72 2.256,00 5.264,00
	TOTAL		27.699,70

UEX	OBJETO	TIPO DE DESPESA	VALOR (R\$)
Caixa Escolar da Escola Municipal Joaquim Oliveira da Silva – 2016	-material de limpeza -material didático -impressora multifuncional -material de limpeza -material didático -material de limpeza -05 ventiladores	Consumo Consumo Permanente Consumo Consumo Consumo Permanente	520,00 1.985,12 1.230,00 884,85 2.195,56 674,45 1.230,00
	TOTAL		8.719,98
Caixa Escolar Ginásio Municipal Lauro Castro - 2016	material didático material didático material permanente	Consumo Consumo Permanente	6.464,15 3.608,00 2.914,31
	TOTAL		12.986,46

Fonte: Prestação de Contas das UEx.

Na amostra, as aquisições contemplavam pesquisa de preço com no mínimo três fornecedores, sendo observada a formalização do processo de acordo com a Resolução FNDE nº 09/2011.

Após consolidação dos três orçamentos é determinada, na Resolução 09/2011, a aquisição por menor preço para o item ou lote cotado. As aquisições se deram por lotes, agrupados em material de expediente, material de limpeza, material didático e material permanente.

Nas aquisições realizadas, as Entidades beneficiárias atenderam ao rol previsto no art. 4º da Resolução nº10/2013. As rubricas foram corretamente alocadas com bens de custeios e de capital.

Não foram evidenciados, nos processos de aquisição, direcionamento, sobrepreço ou restrição à competitividade.

Não é possível avaliar se os bens de consumo, entregues nas escolas, estão em quantidade/qualidade de acordo ao contratado, nem tampouco se os pagamentos realizados correspondem ao que foi fornecido, visto que não existem controles de entrada dos insumos. Os bens permanentes adquiridos foram localizados nas devidas unidades escolares.

Desta forma, apesar das aquisições, realizadas com recursos do PDDE, contemplarem espécie de bens, de acordo com o determinado nas Resoluções do FNDE, não se pode afirmar que atenderam as reais necessidades das escolas, visto que não foi evidenciada a Ata de Prioridades, com aprovação da comunidade escolar, dos bens prioritários de aquisição. Pela falta de controle de estoques não ficou evidenciado se as quantidades dos bens de consumo adquiridos foram realmente entregues nas respectivas escolas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 003/2018, de 05 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova apresentou os seguintes esclarecimentos:

“[...] vários assuntos tratados na Auditoria realizada, dizem respeito a fatos e execução e pagamento de serviços relativos a exercícios passados, quando era gestor do Município outro

Prefeito, para quem devem ser dirigidas as solicitações de justificativas, pois que na maioria dos casos, ou não existem nos arquivos da prefeitura os materiais e documentos necessários, para que se possa enviar o que requisitado, ou por vezes, não temos como prestar esclarecimentos sobre contratações e suas justificativas que dependeram do poder discricionário do gestor da época.

Por ser assim, os questionamentos recebidos desse órgão de controle externo, foram remetidos ao endereço do ex-gestor, para que ele pudesse, se assim o desejasse, apresentar suas manifestações e argumentações necessárias, esclarecendo que as mesmas tanto poderiam ser enviadas para esta Prefeitura para encaminhamento, ou poderiam ser enviadas diretamente para o órgão fiscalizador, no caso, para essa CGU – Controladoria Geral da União. Até o presente momento, não recebemos qualquer material por parte do mesmo”.

Análise do Controle Interno

Ainda que os atos tenham sido realizados em período anterior ao da atual gestão da Prefeitura Municipal de Casa Nova, cabe a permanência da citação dos fatos apontados para futuras averiguações e imputação de responsabilidades.

2.2.3. Ausência do registro em NF de que a aquisição refere-se a recursos do PDDE.

Fato

Na análise dos processos de prestação de contas evidenciou-se, na amostra analisada, que os bens permanentes adquiridos não foram registrados em inventário, ainda que tenham sido localizados “*in loco*” nas escolas. Os bens localizados encontravam-se sem a devida placa de identificação e sem tombamento.

Todas as despesas realizadas estavam subsidiadas com a documentação comprobatória, no entanto, não consta nas Notas Fiscais o nome ou carimbo do FNDE e a informação de qual programa se destina, nem o atesto de recebimento dos bens por parte de membro da UEx, conforme determina o art. 6º, inciso V, parágrafo 1º da Resolução FNDE 09/2014, a saber: “*§ 1º Os documentos comprobatórios das despesas, referidos no inciso V do caput deste artigo, deverão ser emitidos em nome da UEx e da EM e conter, pelo menos, as seguintes informações: I - as siglas FNDE e da destinação do repasse do PDDE a serem indicadas pela UEx e EM, conforme exemplificado a seguir: FNDE/PDDE, FNDE/PDDE/PDE Escola, FNDE/PDDE/ Educação Integral, etc.; II - o atesto do recebimento do bem ou material fornecido e/ou do serviço prestado à escola, com a data, a identificação e a assinatura do membro da UEx ou representante da EM que firmou o atesto”*

A EEx analisou e julgou as prestações de contas relativas à execução dos recursos recebidas das Unidades Executoras Próprias (UEx), e depois registrou os dados financeiros das referidas prestações de contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), e remetendo-os ao FNDE, com o respectivo parecer.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 003/2018, de 05 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova apresentou os seguintes esclarecimentos:

“[...] vários assuntos tratados na Auditoria realizada, dizem respeito a fatos e execução e pagamento de serviços relativos a exercícios passados, quando era gestor do Município outro Prefeito, para quem devem ser dirigidas as solicitações de justificativas, pois que na maioria dos casos, ou não existem nos arquivos da prefeitura os materiais e documentos necessários, para que se possa enviar o que requisitado, ou por vezes, não temos como prestar esclarecimentos sobre contratações e suas justificativas que dependeram do poder discricionário do gestor da época.

Por ser assim, os questionamentos recebidos desse órgão de controle externo, foram remetidos ao endereço do ex-gestor, para que ele pudesse, se assim o desejasse, apresentar suas manifestações e argumentações necessárias, esclarecendo que as mesmas tanto poderiam ser enviadas para esta Prefeitura para encaminhamento, ou poderiam ser enviadas diretamente para o órgão fiscalizador, no caso, para essa CGU – Controladoria Geral da União. Até o presente momento, não recebemos qualquer material por parte do mesmo”.

Análise do Controle Interno

Ainda que os atos tenham sido realizados em período anterior ao da atual gestão da Prefeitura Municipal de Casa Nova, cabe a permanência da citação dos fatos apontados para futuras averiguações e imputação de responsabilidades.

Não foi verificado nenhum ato da nova gestão para identificação dos bens e tombamento.

2.2.4. Deficiências no controle social e transparência do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Fato

Para verificar se os diversos segmentos da comunidade escolar são incentivados a participar da gestão escolar foram realizadas quatro visitas, entre os dias 16 e 20 de outubro de 2017, e entrevistas com os membros das seguintes UEx: Caixa Escolar Escola Alano Viana de Araújo, Caixa Escolar da Escola Municipal Joaquim Oliveira da Silva, Associação de Pais e Mestres (Escola Santa Ana) e Caixa Escolar Ginásio Municipal Lauro Castro.

Foi evidenciado que nas reuniões escolares é informada a atuação das UEx sem, no entanto, aprofundar as atividades e aquisições realizadas. Não foram evidenciadas outras formas de divulgação, como cartazes ou mural de modo a conscientizar pais, alunos, professores e servidores da escola quanto à finalidade da UEx e os benefícios de suas instituições.

O art. 2º da Resolução 10, de 18 de abril de 2013, prevê que um dos propósitos do PDDE é incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social. Na mesma Resolução, o art. 26, inciso III, alínea c), prevê que compete às UEx exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas. Para que a comunidade participe das decisões, é necessário que seja devidamente comunicada sobre horário, data e local das assembleias e reuniões.

Não foi evidenciada divulgação adequada, junto à comunidade, da convocação para as Assembleias das UEx.

Observou-se que a comunidade escolar não participa efetivamente das discussões e votações acerca da aplicação dos recursos do PDDE, desde a seleção das necessidades prioritárias até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do Programa. A falta de participação é evidenciada na ausência de ata de reunião com definição dos itens prioritários de aquisição.

De acordo com o art. 26, inc. III, alínea f) da Resolução 10, de 18 de abril de 2013, cabe às UEx afixar, nas sedes das escolas ou dos polos que representam, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros e demonstrativo sintético que evidencie os bens e materiais e os serviços que lhes foram fornecidos e prestados às expensas do programa, com a indicação dos valores correspondentes. Não foi evidenciado nenhum tipo de divulgação social nas sedes das escolas de qualquer tipo de demonstrativo de atuação das UEx.

Desta forma, no quesito participação da comunidade escolar, a atuação das UEx está deficitária, já que não realiza, de acordo com os ditames legais, as formas de divulgação e acompanhamento de suas atividades para a comunidade escolar.

Acompanhamento e monitoramento da EEx nas UEx

Cabe às EEx, de acordo com o art. 26, inciso II, alínea a, apoiar o FNDE na divulgação das normas relativas aos critérios de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE.

A Prefeitura Municipal de Casa Nova acompanha as UEx por meio de divulgação das normas e formas de execução do Programa, acompanha a movimentação financeira e presta apoio técnico na prestação de contas, monitorando a utilização dos recursos pela Unidades Executoras.

Não foi evidenciado o cumprimento pela EEx do determinado no art. 26, inciso II, alínea f, em que cabe à EEx manter o acompanhamento das transferências do PDDE, de forma a permitir a notificação dos respectivos créditos aos diretores dos estabelecimentos de ensino, que não possuem UEx, e aos dirigentes das UEx representativas das escolas de sua rede.

Além disso, também não foi evidenciado o cumprimento da alínea g, que prevê que a EEx deve assegurar às escolas que não possuem UEx o usufruto da prerrogativa de indicar as necessidades prioritárias a serem supridas com os recursos do programa, as quais, com as razões que determinaram sua escolha, deverão ser registradas no Rol de Materiais, Bens e/ou Serviços Prioritários. Não foi evidenciado nenhum tipo de registro de necessidades prioritárias a serem adquiridas com recursos do programa das escolas não contempladas com o recurso.

Diante do exposto, em relação ao acompanhamento e monitoramento da Prefeitura Municipal de Casa Nova às UEx, verifica-se que, apesar de existir o acompanhamento financeiro e de aquisições, a Prefeitura não realiza ações junto às escolas que não participam do programa ou mantém as mesmas incluídas nas escolhas dos bens a serem adquiridos, verificando quais as suas prioridades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 003/2018, de 05 de janeiro de 2018, a Prefeitura Municipal de Casa Nova apresentou os seguintes esclarecimentos:

“[...] vários assuntos tratados na Auditoria realizada, dizem respeito a fatos e execução e pagamento de serviços relativos a exercícios passados, quando era gestor do Município outro Prefeito, para quem devem ser dirigidas as solicitações de justificativas, pois que na maioria dos casos, ou não existem nos arquivos da prefeitura os materiais e documentos necessários, para que se possa enviar o que requisitado, ou por vezes, não temos como prestar esclarecimentos sobre contratações e suas justificativas que dependeram do poder discricionário do gestor da época.

Por ser assim, os questionamentos recebidos desse órgão de controle externo, foram remetidos ao endereço do ex-gestor, para que ele pudesse, se assim o desejasse, apresentar suas manifestações e argumentações necessárias, esclarecendo que as mesmas tanto poderiam ser enviadas para esta Prefeitura para encaminhamento, ou poderiam ser enviadas diretamente para o órgão fiscalizador, no caso, para essa CGU – Controladoria Geral da União. Até o presente momento, não recebemos qualquer material por parte do mesmo”.

Análise do Controle Interno

Ainda que os atos tenham sido realizados em período anterior ao da atual gestão da Prefeitura Municipal de Casa Nova, cabe a permanência da citação dos fatos apontados para futuras averiguações e imputação de responsabilidades.

2.2.5. Movimentação financeira, em conta corrente, dos recursos do PDDE nas UEx (Unidades Executoras Próprias).

Fato

Todos os meios descritos na Resolução FNDE 10/2014 para a movimentação dos recursos do PDDE preveem a identificação do beneficiário. Observou-se que os beneficiários são os mesmos que estão nos comprovantes de despesas (notas fiscais, recibos, faturas). Os pagamentos aos fornecedores ocorreram em conta corrente específica do programa e mediante cheque nominativo.

A movimentação da conta do programa é realizada por membros das UEx e foi realizada a aplicação financeira dos recursos não utilizados.

Evidenciou-se que a movimentação financeira realizada pela UEx está de acordo com os normativos do Programa.

3. Conclusão

De acordo com os dados analisados, verificou-se que a EEx realizou indevidamente transferência de recursos da conta do PDDE para conta da Prefeitura; não elaborou junto com a comunidade escolar a Ata de Prioridades de aquisição; não especificou as escolas beneficiárias das aquisições nos certames licitatórios, e não possui controles de distribuição dos produtos adquiridos.

As UEx, apesar de adquirirem produtos permitidos no rol de aquisição, não elaboraram as Ata de Prioridades junto com a comunidade escolar para eleger os bens prioritários a serem adquiridos.

Ordem de Serviço: 201700496

Município/UF: Casa Nova/BA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE CASA NOVA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 368.616,95

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 16 a 20 de outubro de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa/ação 10303201520AE0001 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde, no Município de Casa Nova/BA.

A ação de controle teve o objetivo de verificar a regularidade da execução de recursos federais, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, no tocante a: regularidade de processos licitatórios para a aquisição de medicamentos; e compatibilidade dos pagamentos executados com referenciais de preços governamentais e/ou praticados no mercado.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas.

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. Aquisição de medicamentos com superfaturamento na ordem de R\$ 26.110,44 - Exercício 2016.

Fato

Com relação ao procedimento licitatório PP 008/2016, verificaram-se pagamentos no montante de R\$ 322.367,86 (amostra não probabilística) junto à empresa DISMED DISTR DE MED HOSPIT LTDA (CNPJ 05.312.096/0001-47) para a aquisição de medicamentos. A

amostra representou aproximadamente 27% da despesa total de R\$1.181.446,41 com essa empresa, no exercício de 2016, vinculada ao PP 008/2016.

Tabela: Detalhamento das fontes dos recursos dos pagamentos executados.

FONTE DO RECURSO	VALOR (R\$)	PERCENTUAL (%)
MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	121.058,36	10,25
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA DE FIXO - PAB	71.500,08	6,05
RECURSOS PRÓPRIOS (FMS)	858.253,51	72,64
PROGRAMA DE ASSIST. FARMACEUTICA BÁSICA	130.634,46	11,06
TOTAL GERAL	1.181.446,41	100,00

Fonte: SIGA - Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (<https://www.tcm.ba.gov.br/>)

Para a avaliação dos valores pagos pela Prefeitura de Casa Nova/BA, e seguindo orientações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, utilizou-se a lista de preços de medicamentos destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS (entes da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a qual contém o teto de preços definidos para aquisições desses produtos pela Administração Pública:

- Preço de Fábrica (PF) - é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor pode comercializar um medicamento no mercado brasileiro;
- Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) - o teto de preço para compra de qualquer medicamento adquirido por força de decisão judicial ou dos medicamentos inseridos na lista de produtos sujeitos ao Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, conforme Comunicado nº 6, de 5 de setembro de 2013.

Mas o PF e o PMVG não são absolutos. Cabe, assim, aos órgãos públicos em suas licitações, especialmente no caso do pregão, buscar a proposta mais vantajosa, tendo como referência também os menores preços pagos no mercado, observando o que assevera o Art. 15, Inciso V, da Lei 8.666/93.

Como resultado das análises, constatou-se que os cofres públicos sofreram um prejuízo de R\$ 26.110,44, por restar caracterizado superfaturamento, equivalente a 8,10% da amostra selecionada.

Registre-se que esse valor do superfaturamento pode ser maior do que o total apurado, tendo em vista que os preços referenciais adotados por esta fiscalização consideram valores máximos, de onde deveriam partir as negociações/lances, comparando-os com os preços praticados no mercado, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Tabela: Detalhamento dos pagamentos efetuados – Amostra 2016.

NF	DATA	PP	MEDICAMENTO	UNID	QTD	V. UNIT PAGO	CMED	SUPERF
23152	06/04/2016	535	ALBENDAZOL 4% 10 ML SUSP	FR	1000	2,33	1,44	894,45
23152	06/04/2016	535	DIGOXINA 0,25MG COMP	Unid	5000	0,21	0,19	90,50
23152	06/04/2016	535	ERITROMICINA ESTOLATO 500MG COMP	Unid	1.000	0,92	0,60	323,35

23152	06/04/2016	535	GLIBENCLAMIDA 5MG COMP LOTE: 1500513	Unid	5720	0,07	0,03	227,85
23152	06/04/2016	535	GLIBENCLAMIDA 5MG COMP LOTE: 1504500	Unid	5760	0,07	0,03	229,44
23152	06/04/2016	535	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	20.000	0,07	0,03	776,40
23156	06/04/2016	535	ALBENDAZOL 4% 10 ML SUSP	FR	500	2,33	1,44	447,23
23159	06/04/2016	535	METRONIDAZOL 400MG COMP	Unid	5.000	0,87	0,65	1.083,33
23159	06/04/2016	535	METRONIDAZOL 250MG COMP	Unid	5.000	0,21	0,09	608,10
23163	06/04/2016	535	CEFALOTINA 1G AMP	AP	500	9,26	6,01	1.624,70
24724	27/05/2016	839	ALBENDAZOL 400MG MAST1GAVEL	Unid	1.000	1,38	0,75	634,10
24724	27/05/2016	839	ALBENDAZOL 4% 10ML SUSP	FR	700	2,33	1,62	500,50
24728	27/05/2016	839	ERITROMICINA 50MG/ML SUSP 60ML	Unid	100	10,84	3,72	711,58
24728	27/05/2016	839	GLIBENCLAMIDA 5MG COMP	Unid	15.000	0,07	0,03	540,00
24731	27/05/2016	839	METRONIDAZOL 250MG COMP	Unid	3.000	0,21	0,10	331,74
24732	27/05/2016	839	MICONAZOL CR VAG C/APLIC 20MG 80GR	TB	200	9,77	6,36	682,72
24732	27/05/2016	839	SULFA+TRIMETROPINA 50ML SUSP;	FR	500	2,01	1,39	309,00
24732	27/05/2016	839	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	7.460	0,07	0,04	260,50
24732	27/05/2016	839	SULFATO FERROSO 125MG/ML GOTAS 30ML	Unid	200	1,56	0,11	289,61
25238	14/06/2016	858	MICONAZOL CR VAG C/APLIC 20MG 80GR	Unid	100	9,77	6,36	341,36
23367	12/04/2016	858	NIFEDIPINO RETARD 10MG CX	CX	500	2,09	0,56	763,83
23371	12/04/2016	858	AGUA P/ INJECAO 500 ML AMP	AP	50	6,26	6,12	6,83
23371	12/04/2016	858	CEFALOTINA 1G AMP	AP	320	9,26	4,30	1.586,69
23371	12/04/2016	858	DICLOFENACO DE SODIO 75MG/3ML AMP	AP	1.000	1,16	0,73	426,90
23371	12/04/2016	858	HIDROCORTISONA 500MG AMP	AP	300	11,57	9,35	667,44
23371	12/04/2016	858	MORFINA 30MG COMP	Unid	50	2,56	1,26	64,97
23371	12/04/2016	858	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP	Unid	1.000	5,08	4,79	294,58
23371	12/04/2016	858	SORO GLICOSADO 5% 500ML AP	AP	200	5,44	5,23	42,00
25476	21/06/2016	1018	CEFALOTINA 1GR AMP	AP	300	9,26	4,42	1.453,44
25476	21/06/2016	1018	DICLOFENACO DE SODIO 75MG/3ML AMP	AP	280	1,16	0,82	93,88
25476	21/06/2016	1018	FENITOINA SOD 50MG/ML 5ML INJ (C1);	AP	50	3,56	3,07	24,28
25476	21/06/2016	1018	FENOTEROL 5MG/ML GTS 20ML	FR	35	4,7	3,02	58,80
25476	21/06/2016	1018	FITOMENADIONA 10MG/ML 1ML AMP	AP	50	2,8	1,06	86,87
25476	21/06/2016	1018	HIDROCORTISONA 100MG S/ DIL AMP	AP	100	5,33	2,21	312,26
25476	21/06/2016	1018	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	AP	150	11,57	10,51	158,52
25476	21/06/2016	1018	MORFINA 1MG/ML 2ML NI (AI)	Unid	50	12,68	4,69	399,43
25476	21/06/2016	1018	OCTOCINA 5UI 1ML AMP	AP	100	3,17	1,41	175,96

25565	27/06/2016	1018	ALBENDAZOL 4% 10ML SUSP	FR	1.000	2,33	1,62	715,00
25565	27/06/2016	1018	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	20.000	0,07	0,04	698,40
26305	25/07/2016	1045	ALBENDAZOL 4% 10ML SUSP	FR	526	2,33	1,62	376,09
26305	25/07/2016	1045	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	2.540	0,07	0,04	88,70
27538	31/08/2016	1501	CARBAMAZEPINA 20MG/ML 100ML (Cl)	Unid	200	13,59	10,49	620,00
27538	31/08/2016	1501	HALOPERIDOL DECAN 50MG/ML INJ (Cl)	Unid	45	14,53	13,96	25,72
27538	31/08/2016	1501	NORTRIPTILINA 50MG CAPS (Cl)	Unid	510	2,88	0,91	1.003,34
27430	29/08/2016	1501	CEFALOTINA 1GR AMP	AP	250	9,26	4,42	1.211,20
27430	29/08/2016	1501	FENOTEROL 5MG/ML GTS 20ML	FR	60	4,7	2,30	144,23
27430	29/08/2016	1501	HIDRALAZINA 20MG 1ML AMP	AP	100	7,66	4,18	347,53
27430	29/08/2016	1501	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	AP	100	11,57	10,51	105,68
27430	29/08/2016	1501	MORFINA 1MG/ML 2ML INJ (A1)	Unid	50	12,68	4,69	399,43
27430	29/08/2016	1501	OCITOCINA 5UI 1ML AMP	AP	100	3,17	1,41	175,96
27431	29/08/2016	1501	SULFATO FERROSO 125MG/ML GOTAS 30ML	Unid	73	1,56	0,11	105,71
27431	29/08/2016	1501	VARFARINA 1MG	Unid	500	0,39	0,21	91,00
26638	04/08/2016	1502	FENOTEROL 5MG/ML GTS 20ML	FR	60	4,7	2,30	144,23
26638	04/08/2016	1502	HIDRALAZINA 20MG IML AMP	AP	100	7,66	4,18	347,53
26638	04/08/2016	1502	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	AP	100	11,57	10,51	105,68
26638	04/08/2016	1502	MORFINA 1MG/ML 2ML INJ (AI)	Unid	50	12,68	4,69	399,43
28360	07/11/2016	1539	SELOZOK 50MG COMP	Unid	294	2,58	1,26	387,35
28357	07/11/2016	1539	ALBENDAZOL 4% 10ML SUSP	FR	1.074	2,33	1,62	767,91
28358	07/11/2016	1539	NOEX 32MCG C/ 120 DOSES	FR	38	30,19	21,58	327,18
SUPERFATURAMENTO							26.110,44	

Fonte: Processos de Pagamento e consulta ao site <http://portal.anvisa.gov.br/consulta-lista-de-preco-de-medicamento> (referenciais de 24/03, 23/05, 20/06, 21/07, 19/08 e 20/10/2016)

LEGENDA:

NF = Nota Fiscal

PP = Processo de Pagamento

UNID = Unidade de medida

QTD = Quantidade adquirida

V. UNIT PAGO = Valor Unitário Pago

SUPERFATURAMENTO = QTD X (V. UNIT PAGO – CMED)

Observação: os valores de superfaturamento apresentados ao gestor por meio do Relatório Preliminar nº 201700496 foram reavaliados, sendo os cálculos refeitos utilizando-se como valor de referência da CMED somente o Preço de Fábrica (ICMS 18% e 0%), considerando que a maioria dos medicamentos selecionados para a amostra não constavam do anexo do Comunicado nº 6, de 5 de setembro de 2013. Primou-se pelo Princípio da Prudência, considerando que os valores de princípios ativos pelo PF resultam em menor valor de superfaturamento. Desse modo, o valor do superfaturamento diminuiu de R\$36.586,05 para R\$ 26.110,44.

Os valores levaram em consideração o preço do princípio ativo praticado à época, respeitando o laboratório fabricante referenciado. Outrossim, considerou-se que, para julgamento e classificação das propostas, deve ser adotado o critério do menor preço, conforme determina o Inciso X, Art. 4º, da Lei 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, aplicada subsidiariamente às normas da Lei 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da mensagem eletrônica, encaminhada em 12 de janeiro de 2018, Prefeitura Municipal de Casa Nova apresentou a seguinte manifestação:

“[...] No Ofício enviado dia 05 de janeiro próximo passado, informamos que havíamos enviado correspondência ao ex-gestor do Município, que teve mandato encerrado em 31 de Dezembro de 2016, [nome retirado], acusando o recebimento dos relatórios, para que o mesmo também apresentasse a manifestação que julgassem necessária, pois que de sua responsabilidade. Na oportunidade foram enviados os referidos relatórios e em anexo, neste momento fazemos juntar cópia do Ofício N.º 498/2017 datado de 27 de dezembro, recebido no mesmo dia, conforme protocolo.

[...]

Quanto a este item, esclarecemos que como outros relativos a exercícios anteriores, para os quais não se detém informações necessárias para realizar esclarecimentos, conforme explicitado no início desta manifestação, cópia do relatório foi remetida para o ex-gestor que teve mandato encerrado em 31 de Dezembro de 2016, para que o mesmo se assim o desejasse, prestasse as informações necessárias a esse órgão de Controle Interno.”

Análise do Controle Interno

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

2.1.2. Aquisição de medicamentos com superfaturamento na ordem de R\$87.981,28 - Exercício 2017.

Fato

Com referência ao exercício de 2017, também se verificaram pagamentos vinculados ao procedimento licitatório PP 008/2016 para a aquisição de medicamentos junto à empresa DISMED DISTR DE MED HOSPIT LTDA (CNPJ 05.312.096/0001-47). Para tanto,

selecionou-se amostra (não probabilística) no montante de R\$ 604.346,54, que representou aproximadamente 29% da despesa total de R\$ 2.089.533,54 com essa empresa.

Tabela: Detalhamento das fontes dos recursos dos pagamentos executados.

FONTE DO RECURSO	VALOR (R\$)	PERCENTUAL (%)
MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	34.057,23	1,63
ASSISTENCIA FARMACEUTICA BASICA	134.134,17	6,42
PROGRAMA ATENÇÃO BÁSICA	872.253,22	41,74
RECURSOS PRÓPRIOS (FMS)	1.049.088,92	50,21
TOTAL GERAL	2.089.533,54	100,00

Fonte: SIGA - Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (<https://www.tcm.ba.gov.br/>)

Para a avaliação dos valores pagos pela Prefeitura de Casa Nova/BA, novamente adotou-se a lista de preços de medicamentos destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS (entes da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) contém o teto de preços definidos para aquisições desses produtos pela Administração Pública:

- Preço de Fábrica (PF) - é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor pode comercializar um medicamento no mercado brasileiro;
- Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) - o teto de preço para compra de qualquer medicamento adquirido por força de decisão judicial ou dos medicamentos inseridos na lista de produtos sujeitos ao Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, conforme Comunicado nº 6, de 5 de setembro de 2013.

Como resultado das análises, constatou-se que os cofres públicos sofreram um prejuízo de R\$ 87.981,28, por restar caracterizado superfaturamento, o que representou 14,6% da amostra selecionada.

Registre-se que esse valor do superfaturamento pode ser ainda maior do que o total apurado, tendo em vista que os preços referenciais adotados por esta fiscalização consideram valores máximos, de onde deveriam partir as negociações/lances, comparando-os com os preços praticados no mercado, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Tabela: Detalhamento dos pagamentos efetuados – Amostra 2017.

NF	DATA	PP	MEDICAMENTO	UNID	QTD	V UNIT PAGO (R\$)	CMED	SUPERF
29300	10/02/2017	202	CLORANFENICOL 1G AMP	AP	100	5,1	4,18	92,04
29300	10/02/2017	202	DOBUTAMINA 250MG 20ML AMP	AP	100	27,78	21,09	668,62
29300	10/02/2017	202	HIDRALAZINA 20MG/ML AMP	AP	150	7,66	4,18	521,29
29300	10/02/2017	202	HIDROCORTISONA 100MG S/DIL AMP;	AP	200	5,33	2,21	624,52
29300	10/02/2017	202	MORFINA 1MG/ML 2ML INJ (AI);	Unid	300	12,68	4,69	2.396,58
29300	10/02/2017	202	MORFINA 30MG COMP (AI);	Unid	51	2,56	1,42	58,23
29300	10/02/2017	202	OXACILINA SODICA 500MG AMP	AP	600	7,83	3,15	2.808,96

29300	10/02/2017	202	SOLUCAO DE GLICERINA 12% 500ML	AP	100	9,72	5,42	430,50
29300	10/02/2017	202	SULFADIAZINA DE PRATA 1% 400GR	PT	10	46	35,24	107,60
			ARGIROL COLIRIO 10% 5ML ARGIROL COLIRIO 10% 5ML	FR	4	24,35	8,00	65,40
29300	10/02/2017	202	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP;	AP	200	11,51	10,51	199,36
29303	10/02/2017	202	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP LOTE: 161201	AP	1.304	5,05	4,77	359,90
29303	10/02/2017	202	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP LOTE: 16120539	AP	1.096	5,05	4,77	302,50
29304	10/02/2017	202	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP	AP	390	5,08	4,97	42,90
29302	10/02/2017	202	ALPRAZOLAM 0,5MG CX C/30	CX	20	25,2	14,02	223,60
29301	10/02/2017	202	CLORPROMAZINA 100MG COMP(C1);	Unid	12.000	0,31	0,24	855,60
29301	10/02/2017	202	FENITOINA 100MG COMP (C1);	Unid	3.000	0,18	0,18	11,40
29301	10/02/2017	202	HALOPERIDOL DECAN 50MG/ML INJ (C1);	Unid	15	14,53	13,96	8,57
			LEVODOPA+BENSERASIDA 200/50MG C/30; PROLOPA COM	CX	20	128,1	52,91	1.503,80
29301	10/02/2017	202	AMPICILINA 1G	AP	200	24,54	9,55	2.997,04
29481	23/02/2017	243	AMPICILINA 500MG INJ;	AP	200	18,06	3,86	2.839,68
29481	23/02/2017	243	PENICILINA 5.000.000 UI AMP	AP	200	24,31	11,40	2.581,68
29842	23/02/2017	243	CLORANFENICOL 1GR AMP	AP	100	5,1	4,18	92,04
29483	23/02/2017	243	HEPARINA SOD SUB 5000 UI/0,25ML AMP	AP	50	11,06	3,97	354,46
29483	23/02/2017	243	HERARINA SOD IV 5000 UI 5ML AMP	Unid	50	20,26	19,85	20,36
29483	23/02/2017	243	HIDROCORTISONA 100MG S/DIL AMP,	AP	200	5,33	2,21	624,52
29483	23/02/2017	243	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	AP	500	11,57	10,51	528,40
29483	23/02/2017	243	OXACILINA SODICA 500M0 AMP	AP	500	7,83	3,15	2.340,80
29483	23/02/2017	243	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP	AP	600	5,08	4,97	66,00
			HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP;	AP	100	11,51	10,51	99,68
29608	07/03/2017	309	LIDOCAINA 2% 20ML AMP	AP	100	8,68	3,78	489,68
29608	07/03/2017	309	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP	AP	1.000	5,05	4,97	80,00
29604	07/03/2017	309	HEPARINA SOD SUB 5000 UI/0,25ML AMP	AP	50	11,06	3,97	354,46
29616	08/03/2017	311	DIGOXINA 0,25MG COMP:	Unid	1.080	0,21	0,07	150,94
29621	08/03/2017	311	METILDOPA 250MG COMP;	Unid	10.000	0,31	0,24	748,80
29622	08/03/2017	311	SULFADIAZINA DE PRATA 1% 400GR	PT	30	46,29	35,24	331,50
29659	10/03/2017	317	CEFALOTINA1GR AMP	Unid	600	9,26	6,83	1.458,72
29659	10/03/2017	317	HIDROCORTISONA 100MG S/D/L AMP	AP	300	5,33	3,03	689,64
29659	10/03/2017	317	OXACILINA SODICA 500 MG AMP	AP	150	7,83	3,15	702,24
29659	10/03/2017	317	SULFADIAZINA DE PRATA 1% 400GR	PT	15	46	35,24	161,40

29661	10/03/2017	317	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP	AP	100	5,08	4,97	11,00
29815	23/03/2017	356	AMPICILINA 1G	AP	200	24,54	9,55	2.997,04
29815	23/03/2017	356	AMPICILINA 500MG INJ	AP	200	18,06	3,86	2.839,68
29815	23/03/2017	356	PENICILINA 5.000.000 UI AMP	AP	100	24,31	11,40	1.290,84
29816	23/03/2017	356	CLORANFENICOL 1 G AMP	AP	100	5,1	4,18	92,04
29816	23/03/2017	356	FUROSEMIDA 20MG/2ML AMP	AP	1.000	1,57	0,79	776,40
29817	23/03/2017	356	HEPARINA SOD IV 5000 UI 5ML AMP	Unid	50	20,26	20,09	8,26
29817	23/03/2017	356	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	AP	500	11,57	10,51	528,40
29817	23/03/2017	356	OXACILINA SODICA 500MG AMP	Unid	700	7,83	2,75	3.556,56
29818	23/03/2017	356	SORO FISIOLOGICO 0,9% 500ML AMP	AP	1.000	5,08	4,97	110,00
29813	23/03/2017	357	MICONAZOL CR VAG C/APLIC 20MG 80GR	TB	500	9,77	6,36	1.706,80
29813	23/03/2017	357	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	20.000	0,07	0,04	698,40
29812	23/03/2017	357	METILDOPA 250MG COMP	Unid	4.900	0,31	0,24	366,91
29812	23/03/2017	357	METRONIDAZOL 250MG COMP	Unid	15.000	0,21	0,10	1.658,70
29812	23/03/2017	357	METRONIDAZOL 400MG COMP	Unid	5.000	0,87	0,74	675,00
29810	23/03/2017	357	ERITROMICINA 50MG/ML SUSP 60ML	Unid	200	10,84	3,72	1.423,16
29811	23/03/2017	357	HIDROCLOROTIAZIDA 25MG COMP.	Unid	30.000	0,05	0,03	456,00
29897	31/03/2017	500	ALBENDAZOL 400MG MASTIGAVEL COMP	Unid	1.000	1,38	0,7459	634,10
29897	31/03/2017	500	ERITROMICINA 50MG/ML SUSP 60ML	Unid	100	10,84	3,72	711,58
29898	31/03/2017	500	HIDROCLOROTIAZIDA 25MG COMP.	Unid	10.000	0,05	0,03	152,00
29899	31/03/2017	500	METILDOPA 250MG COMP	Unid	3.000	0,31	0,24	224,64
29899	31/03/2017	500	METRONIDAZOL 250MG COMP	Unid	5.000	0,21	0,10	552,90
29899	31/03/2017	500	MICONAZOL CR VAG C/APLIC 20MG 80GR	TB	300	9,77	6,36	1.024,08
29900	31/03/2017	500	SULFADIAZINA DE PRATA 1% 400GR:	PT	10	46,29	35,24	110,50
29900	31/03/2017	500	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	10.000	0,07	0,04	349,20
29988	10/04/2017	537	CEFALOTINA 1GR AMP	AP	300	9,26	4,54	1.415,58
29988	10/04/2017	537	CEFTRIAXONA 1 G IV AMP	AP	500	8,94	7,13	906,30
29988	10/04/2017	537	CETAMINA 50MG/ML 10ML (C1);KETAMIN 50MG/ML 10ML	Unid	30	72,93	46,59	790,32
29989	10/04/2017	537	AMPICILINA 1G AMP	AP	100	24,54	9,55	1.498,52
29989	10/04/2017	537	AMPICILINA 500MG AMP	AP	40	18,06	3,86	567,94
29989	10/04/2017	537	CEFALOTINA 1GR AMP	AP	200	9,26	4,54	943,72
29989	10/04/2017	537	CEFTRIAXONA 1GR IV AMP	AP	200	8,94	7,13	362,52
29989	10/04/2017	537	CLORANFENICOL 1GR AMP	AP	100	5,1	4,18	92,04
29989	10/04/2017	537	DOBUTAMINA 250MG 20ML AMP	AP	30	27,78	21,09	200,59
29989	10/04/2017	537	HIDRALAZINA 20MG 1ML AMP	AP	50	7,66	4,18	173,76

29989	10/04/2017	537	HIDROCORTISONA 100MG S/DIL AMP;	AP	200	5,33	2,21	624,52
29990	10/04/2017	537	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	AP	200	11,57	10,51	211,36
29990	10/04/2017	537	OXACILINA SODICA 500MG AMP:	Unid	492	7,63	2,75	2.401,35
30193	28/04/2017	538	BUDESONIDA 64MCG C/ 120 DOSES NOEX	FR	30	61,11	38,69	672,60
30197	28/04/2017	556	BECLOSOL NASAL 200 DOSES	FR	10	117,02	43,92	731,00
30197	28/04/2017	556	BECLOMETASONA HFA 250MCG SPRAY 200 DOSES	Unid	10	115,41	46,88	685,30
30197	28/04/2017	556	BECLOMETASONA HFA 50MCG SPRAY 200 DOSES	FR	10	87,2	29,05	581,50
30197	28/04/2017	556	ERITROMICINA 50MG/ML SUSP 60ML	Unid	300	10,84	3,90	2.081,58
30199	28/04/2017	556	LEVOTIROXINA 100MCG COMP PURAN T4	Unid	1.400	0,69	0,23	640,00
30199	28/04/2017	556	LEVOTIROXINA 25MCG COMP PURAN T4	Unid	1.400	0,61	0,25	509,00
30200	28/04/2017	556	METRONIDAZOL 250MG COMP	Unid	8.000	0,21	0,10	860,32
30200	28/04/2017	556	METRONIDAZOL 400MG COMP	Unid	2.000	0,87	0,76	225,00
30200	28/04/2017	556	MICONAZOL CR VAG C/APLIC 20MG 80GR	TB	400	9,77	6,66	1.244,48
30201	28/04/2017	556	SULFADIAZINA DE PRATA 400GR	PT	10	46,29	36,92	93,73
30201	28/04/2017	556	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	10.000	0,07	0,04	344,60
29970	10/04/2017	570	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	10.000	0,07	0,04	349,20
29970	10/04/2017	570	ALBENDAZOL 40MG/ML 10ML SUSP	FR	1.000	2,33	1,615	715,00
30474	17/05/2017	688	MICONAZOL CR VAG C/APLIC 20MG 80G	TB	100	9,77	6,66	311,12
30466	17/05/2017	688	HIDROCORTISONA 500MG S/ DIL AMP:	Unid	150	11,51	11,02	73,42
30462	17/05/2017	688	METRONIDAZOL 250MG COMP	Unid	4.000	0,21	0,10	430,16
30462	17/05/2017	688	MICONAZOL CR VAG C/APLIC 20MG 80G	TB	150	9,77	6,66	466,68
30462	17/05/2017	688	SULFATO FERROSO 40MG COMP	Unid	6.000	0,07	0,04	206,76
30461	17/05/2017	688	HIDROCLOROTIAZIDA 25MG COMP	Unid	20.000	0,05	0,04	270,80
30472	17/05/2017	689	CEFTRIAXONA 1G IV AMP	AP	300	8,94	7,47	442,02
30472	17/05/2017	689	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	Unid	200	11,57	11,02	109,90
30469	17/05/2017	689	HIDROCORTISONA 500MG S/DIL AMP	Unid	250	11,75	11,02	182,38
30469	17/05/2017	689	MORFINA 1MG IML 2ML INJ (AI)	Unid	150	12,68	4,84	1.176,75
30468	17/05/2017	689	CEFTRIAXONA 1 GR IV AMP	AP	200	8,94	7,47	294,68
30774	07/06/2017	715	LIDOCAINA 2% S/V 20ML AMP	Unid	230	4,07	3,83	54,19
30774	07/06/2017	715	OXACILINA SODICA 500MG AMP	Unid	800	7,83	2,79	4.034,88
30774	07/06/2017	715	SOLUCAO DE GLICERINA 12% 500ML	AP	260	9,72	5,49	1.100,13
30777	07/06/2017	715	SULFADIAZINA DE PRATA 1% 400G	PT	18	46	36,92	163,49
30773	07/06/2017	715	AMPICILINA 500MG AMP	AP	300	18,06	3,91	4.243,80

30773	07/06/2017	715	PENICILINA AMP	5.000.000	UI AP	200	24,31	11,56	2.550,68
SUPERFATURAMENTO								87.981,28	

Fonte: Processos de Pagamento e consulta ao site <<http://portal.anvisa.gov.br/consulta-lista-de-preco-de-medicamento>> (referenciais de 23/01, 20/02, 13/03, 27/04 e 22/05)

LEGENDA:

NF = Nota Fiscal

PP = Processo de Pagamento

UNID = Unidade de medida

QTD = Quantidade adquirida

V. UNIT PAGO = Valor Unitário Pago

CMED = Referencial para compras públicas

SUPERFATURAMENTO = QTD X (V. UNIT PAGO – CMED)

Observação: os valores de superfaturamento apresentados ao gestor por meio do Relatório Preliminar nº 201700496 foram reavaliados, sendo os cálculos refeitos utilizando-se como valor de referência da CMED somente o Preço de Fábrica (ICMS 18% e 0%), considerando que a maioria dos medicamentos selecionados para a amostra não constavam do anexo do Comunicado nº 6, de 5 de setembro de 2013. Primou-se pelo Princípio da Prudência, considerando que os valores de princípios ativos pelo PF resultam em menor valor de superfaturamento. Desse modo, o valor do superfaturamento diminuiu de R\$ 120.860,01 para R\$ 87.981,28.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da mensagem eletrônica, encaminhada em 12 de janeiro de 2018, Prefeitura Municipal de Casa Nova apresentou a seguinte manifestação:

“O relatório aponta que o município no exercício de 2017, teria adquirido da empresa DISMED DISTR DE MED HOPIST LTDA, vários medicamentos, e que com base em apuração feita, que tomou por base referencial o PMVG – Preço Máximo de Venda ao Governo, seguindo segundo sua ótica orientação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, teria havido um superfaturamento de R\$120.860,01.

Ocorre que os parâmetros utilizados pelos técnicos desse órgão, adotam tabela inapropriada para fazer tais tipos de comparação e apuração de preços, pois que a tabela PMVG, divulgada pela CMED, não representa o parâmetro mais adequado pra referência e comparativo de preços.

É que no julgamento do Acórdão 1304/17, o plenário do TCU – Tribunal de Contas da União, reafirmou seu entendimento de que os preços divulgados pela CMED não representam o parâmetro mais adequado para servir como referência para aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação da economicidade de tais aquisições por parte dos órgãos de controle, pois são referenciais máximos que a lei permite a um fabricante de medicamentos vender o seu produto.

No mesmo sentido: A tabela elaborada pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED do Ministério da Saúde apresenta, para diversos medicamentos, preços referenciais superiores aos dos preços de mercado. A aquisição de medicamentos por preço excessivo, ainda que inferior ao constante da citada tabela, pode dar ensejo à

responsabilização do agente causador do prejuízo. (Acórdão 3016/2012-P): Veja-se o que discorreu o TCU na TC 19.538/2013-8:

Veja-se o que discorreu o TCU na TC 19.538/2013-8:

Posteriormente, outro trabalho fiscalizatório ainda mais aprofundado, realizado por meio de auditoria operacional na CMED (TC 034.197/2011-7) constatou distorções nos preços-fábrica registrados nas tabelas CMED. Dentre as questões de auditoria propostas pela equipe, uma delas buscou responder se “as informações relevantes acerca do preço-fábrica e do Coeficiente de Adequação de Preços estão disponíveis e com fácil acesso”, tendo constatado, nos termos expostos no relatório que acompanha o Acórdão 3016/2012-TCU-Plenário, que:

212. Foi verificado que a apresentação dos dados nas tabelas elaboradas pela CMED possui uma série de falhas que prejudicam a consulta das informações. Não há padronização das informações, havendo situações em que não é possível, por exemplo, identificar a concentração do medicamento registrado. Em pesquisa realizada nos cinquenta medicamentos selecionados nesta auditoria, há casos de ausência de padronização da apresentação dos fármacos, falta de dados referentes à quantidade, concentração, forma farmacêutica, etc.

A constatação resultou em determinação à CMED nos seguintes termos do subitem 9.3.2 do referido acórdão:

9.3.2. com base nos arts. 3º, 5º e 8º da Lei 12.527/2011, apresente a este Tribunal, no prazo 180 (cento e oitenta) dias, tabela de divulgação dos preços-fábrica isenta das distorções identificadas, com sistemática padronizada de alimentação dos dados, de modo a permitir a correta consulta e análise de preços dos fármacos registrados;

Considerando tais constatações em trabalhos realizados por este tribunal em datas mais recentes que a dos fatos sob análise nestes autos, entende-se por rigoroso exigir da servidora de uma municipalidade de pequeno porte (35 mil habitantes, fonte IBGE) que se utilizasse com sucesso das tabelas da CMED para compor a planilha de pesquisa de preços para as licitações em questão.

Nesse sentido, a alegação de despreparo técnico e desconhecimento da existência de tabelas públicas para auxiliá-la na comparação de preços podem atenuar a conduta irregular.

De outro lado, também é necessário observar que a cotação de preços realizada pela ora responsabilizada é etapa fundamental nos procedimentos licitatórios, para que os certames sejam dotados de idoneidade e transparência. Não se trata de mera discricionariedade da Administração.

A realização inadequada de pesquisa prévia de preços infringe ao art. 3º, 15, inc. V, § 1º, e ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93.

Ademais, há de se observar que o Sistema de Registro de Preços implica a potencial realização de diversas aquisições após o registro da Ata de Preços, possibilitando propagar a situação de compra de medicamentos, por sucessivas vezes, a valores distorcidos, superiores ao mercado.

A pesquisa de preços embasa todos os procedimentos posteriores, sendo aceitável que gestores e servidores que atuaram posteriormente nos autos, contratando ou realizando pagamentos, não tenham tido a iniciativa de realizar nova pesquisa de mercado para conferir os preços cotados, posto não ser parte de suas atribuições inerentes, diversamente é o caso dessa servidora.

A CMED no âmbito da determinação dos preços de fábrica (PF) e do preço máximo de venda ao governo (PMVG) leva em consideração a motivação da aquisição, no sentido de implicar obrigatoriedade de desconto a um rol estabelecido por força de necessidade. Esse desconto obrigatório é definido pelo Coeficiente de Adequação de Preço (CAP), e deve ser aplicado pelas distribuidoras e empresas produtoras de medicamentos ao preço de produtos vendidos a entes da administração pública. A aplicação do coeficiente estabelece um preço teto para compras governamentais, a partir do qual se deve iniciar o processo de negociação.

Atualmente fazem parte da lista de produtos sujeitos ao desconto, apenas medicamentos constantes do Programa de Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF – que são medicamentos de alto custo e uso contínuo). Além disso, o CAP também se aplica nas compras públicas de qualquer medicamento adquirido por força de decisão judicial.

Considerando a ordem de serviço da Controladoria Geral da União de nº 201700496 que versa a respeito de superfaturamento do processo licitatório PP 008/2016 do município de Casa Nova, constatamos que toda análise relatada foi feita utilizando como referência o PMVG, preço teto estabelecido a partir do desconto do CAP. No entanto, todo rol de medicamentos descritos não se refere a nenhuma das condições descritas acima às quais o desconto é obrigatório, de modo que a análise deve ser feita comparando o preço de compra do ente da administração ao Preço de Fábrica (PF), também estabelecido pela CMED.

Se assim for feito, seguindo inclusive as tabelas anexadas, verifica-se que os preços pagos estão totalmente dentro da normalidade, e que não existiu nas aquisições, quaisquer tipos de superfaturamento de preço.

- Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG é o resultado da aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP) sobre o Preço Fábrica – PF [PF* (1-CAP)]. O CAP, regulamentado pela Resolução nº. 3, de 2 de março de 2011, é um desconto mínimo obrigatório a ser aplicado sempre que forem realizadas vendas de medicamentos constantes do rol anexo ao Comunicado 6/2013 ou para atender ordem judicial.

Análise do Controle Interno

Em suas manifestações o gestor aponta a inadequação do emprego indiscriminado do PMVG para a apuração do superfaturamento, o que encontra respaldo nas normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, responsável pelo registro e pela regulação econômica de preços de medicamentos, competências desempenhas por meio da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED (<http://portal.anvisa.gov.br/cmed>).

Nesse sentido, os valores de superfaturamento apresentados ao gestor por meio do Relatório Preliminar nº 201700496 foram reavaliados, sendo os cálculos feitos utilizando-se como valor de referência da CMED somente o Preço de Fábrica (ICMS 18% e 0%), resultando, contudo, ainda em superfaturamento na ordem de R\$ 84.981,28.

Salienta-se que auditoria operacional do Tribunal de Contas da União, também com relação ao citado TC. 034.197/2011-7, considerou os valores de princípios ativos listados pela CMED como superdimensionados. Na prática, implicariam em critérios ainda mais conservadores para o cálculo de débitos. (Relatório do Acórdão nº 2451/2013 – TCU – Plenário).

Desse modo, os preços referenciais são considerados “teto” para a aquisição de medicamentos pela Administração Pública. E, na hipótese de pesquisa de preço revelar a existência preços de mercado mais favoráveis, deve-se realizar a aquisição considerando a proposta mais vantajosa, com os menores preços.

Por fim, salienta-se que a elaboração de mapa comparativo de preços dos medicamentos compatíveis com os preços de mercado e com os referenciais da CMED (PF ou PMVG, conforme o caso) deve constar de processos de aquisição dessa natureza, sem óbice à consulta a convênios de isenção de ICMS, caso aplicável.

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

Como resultado das análises sobre a gestão de recursos federais relacionados à aquisição de medicamentos pelo Município de Casa Nova/BA, constataram-se falhas na execução contratual, com identificação de superfaturamento nos exercícios de 2016 e 2017, dada a amostra não probabilística de medicamentos selecionada.